

斯蒂格利茨经济学文集

第六卷(下册)

中国金融出版社

斯蒂格利茨经济学文集

Selected Works on Economics of Joseph E. Stiglitz

第一卷
信息经济学：基本原理
Vol.1 Economics of Information: Basic Principles

第二卷
信息经济学：应用
Vol.2 Economics of Information: Applications

第三卷
微观经济学：不确定性与研发
Vol.3 Micro Economics, Including Uncertainty, R&D

第四卷
宏观经济学：增长与分配
Vol.4 Macro Economics, Growth and Distribution

第五卷
公共财政
Vol.5 Public Finance

第六卷
发展与发展政策
Vol.6 Development and Development Policy

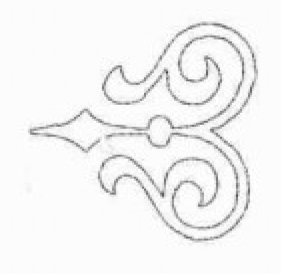
上架类别○经济理论



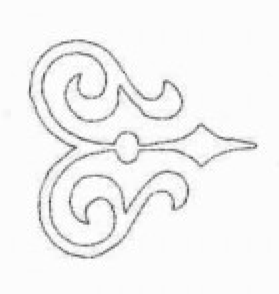
网上书店：www.chinafph.com

定价：680.00元（1—6卷）

斯蒂格利茨经济学文集



第六卷
（下）



发展与发展政策

Development and Development Policy

［美］约瑟夫·斯蒂格利茨　著
纪沫　仝冰　海荣　译

中国金融出版社

目　录

转型经济学

改革何去何从？——论10年转型*

在转型进行了10年以后，我们应该汲取哪些教训？总的来说，大多数观察家得出的结论是，到目前为止，中国的转型是成功的，而俄罗斯的转型则是失败的。在我看来，俄罗斯以及大多数前苏联国家的转型失败并不仅仅由于好的政策没有得到有效执行，还有其更深层的原因，即对市场经济基本概念及对制度改革进程基本情况的错误理解。譬如，基于传统新古典主义经济学理论的改革模式注定要低估信息问题所造成的影响。但在公司治理、社会和组织资本以及建立有效市场经济所需的法律等领域，信息问题所带来的影响是不容忽视的。传统新古典主义经济学理论的改革模式也往往会低估设立新企业的重要性，及进行这一创新过程的困难。通过发放投资基金凭证（investment funds）进行私有化以迅速实现经济转型，缔造"人民资本主义"（people's capitalism）制度的承诺被证明是不现实的。我主张用另外一种更为有效的策略代替目前所采用的分权（decentralization）策略。在这种替代策略下，将经济决策权下放，使得利益相关者不必依赖精细的法律机器就能保护自身利益。因为精细的法律机器的建立通常需要很长时间。在自下而上（bottom-up）广为接受的"有瑕疵"（flawed）的改革和自上而下（top-down）的改革者自认为的"洁净模式"（clean model institutions）的改革之间，我们更倾向于运用现有的知识和经

---

* "Whither Reform? Ten Years of Transition", in *Annual World Bank Conference on Economic Development*, B. Pleskovic and J. E. Stiglitz (eds.), Washington: World Bank, 2000.

验来改良自下而上的改革。

从各国经济转型过程中获得的实践经验可看作自社会学、经济学创立以来最大规模的试验。这些实践经验不仅有助于我们理解改革的进程，更为我们剖析经济运行机制提供了有益的启示。众多国家实施经济转型，却只有少数国家获得成功。这本身就意味着，从改革实践中汲取的教训可以给经济转型国家带来更多的机会。

一、引言

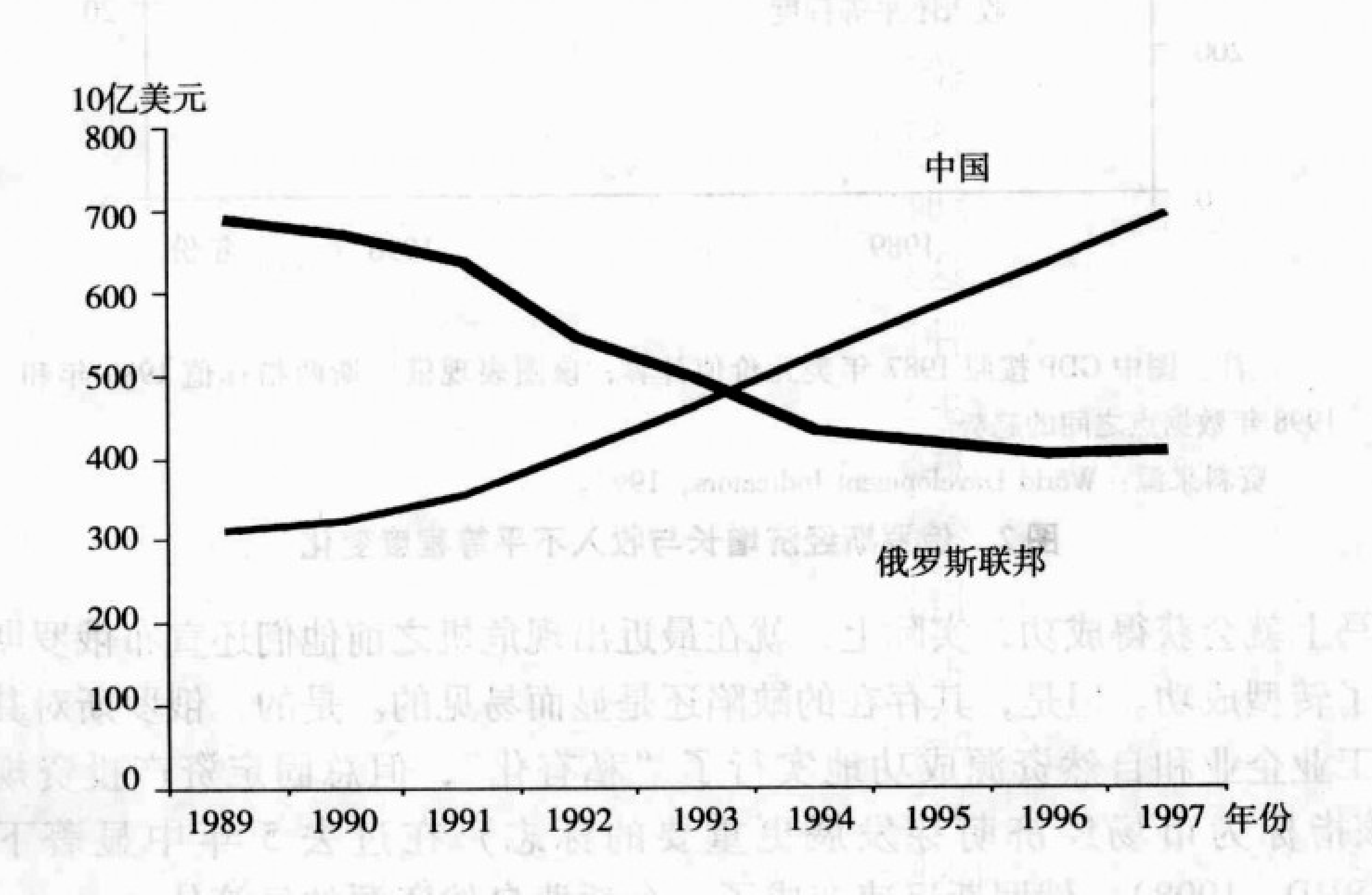
20 世纪有两项伟大的经济学试验。第一项试验即 1917 年开始的前苏联社会主义试验。这次试验采取的形式较为极端，其结果也是不言而喻。第二项试验是从社会主义经济重新转向市场经济的试验。发生于东欧和前苏联的转型试验已进行了 10 年时间，我们应对这一试验做出何种评价？从中可以汲取何种教训？当然，这是经济学创立以来所进行的一次最重要的试验，几乎是在一夜之间，以一种革命的方式对游戏规则进行大规模修改。正像这些国家迅速宣布放弃社会主义一样，西方的顾问们也同样迅速地赶到，并带来了他们认为一定见效的处方——迅速向市场经济转型。

在东欧和前苏联国家的转型进行 10 年以后，在中国的转型进行 20 年以后，展现在我们面前的情景喜忧参半。转型开始时，各个国家的历史背景、人力财富和资源禀赋各不相同。有的国家已在中央集权和计划经济（central planning and authoritarianism）的体制下度过了半个多世纪，还有的国家是在第二次世界大战结束之后才被强加上中央集权和计划经济的制度安排。那些毗邻西欧、未来有望加入欧盟的转型国家的境况显然与地处封闭内陆的蒙古和中亚前苏联加盟共和国的境况迥然相异。[1] 这一非常态的历史总成为人们热议的话题。人们做出种种不同的研究：如果执行另一种政策会得到何种结果，如果某一敏感变量发生变化，结果又将如何等。然而，仅就现实来看，成功与失败的差别是如此之大，需要我们对此做出相应的诠释和解释。事实上，对这一问题的讨论早已开始了。

对两个最大的转型经济国家——俄罗斯和中国——在策略和结果上的对比研究可能会使我们得到一些启发。图 1 显示了，经过 1989 年起的 10 年转型，中国的 GDP 总量增长了近一倍，而俄罗斯则减少了近一半。也就是说

1　Gallup and Sachs（1999）在去年提交给发展经济学银行年会的论文中，论证了地理位置是决定一国经济发展的重要因素。参见文末图 3 对各国 GDP 规模（1989 年与 1997 年）对比分析。

在转型刚开始时，俄罗斯的GDP总量是中国的两倍还强，而在转型进行了10年后，俄罗斯的GDP总量比中国小了三分之一。[2] 在过去的10年中，俄罗斯不仅在经济上停滞不前，也印证了理论上收入不平等和经济增长之间存在的“此消彼长”（tradeoff）的替代关系（如图2所示）。在俄罗斯GDP规模萎缩的同时，收入不平等程度加剧了两倍（以基尼系数衡量）。如果引用1999年《世界发展指标》（*World Development Indicators*）中的数据，结果可能更让人沮丧。如果将贫困人口定义为日收入不足4美元，那么，贫困人口的数量将由5年前的200万人增长到现在的6 000万人。



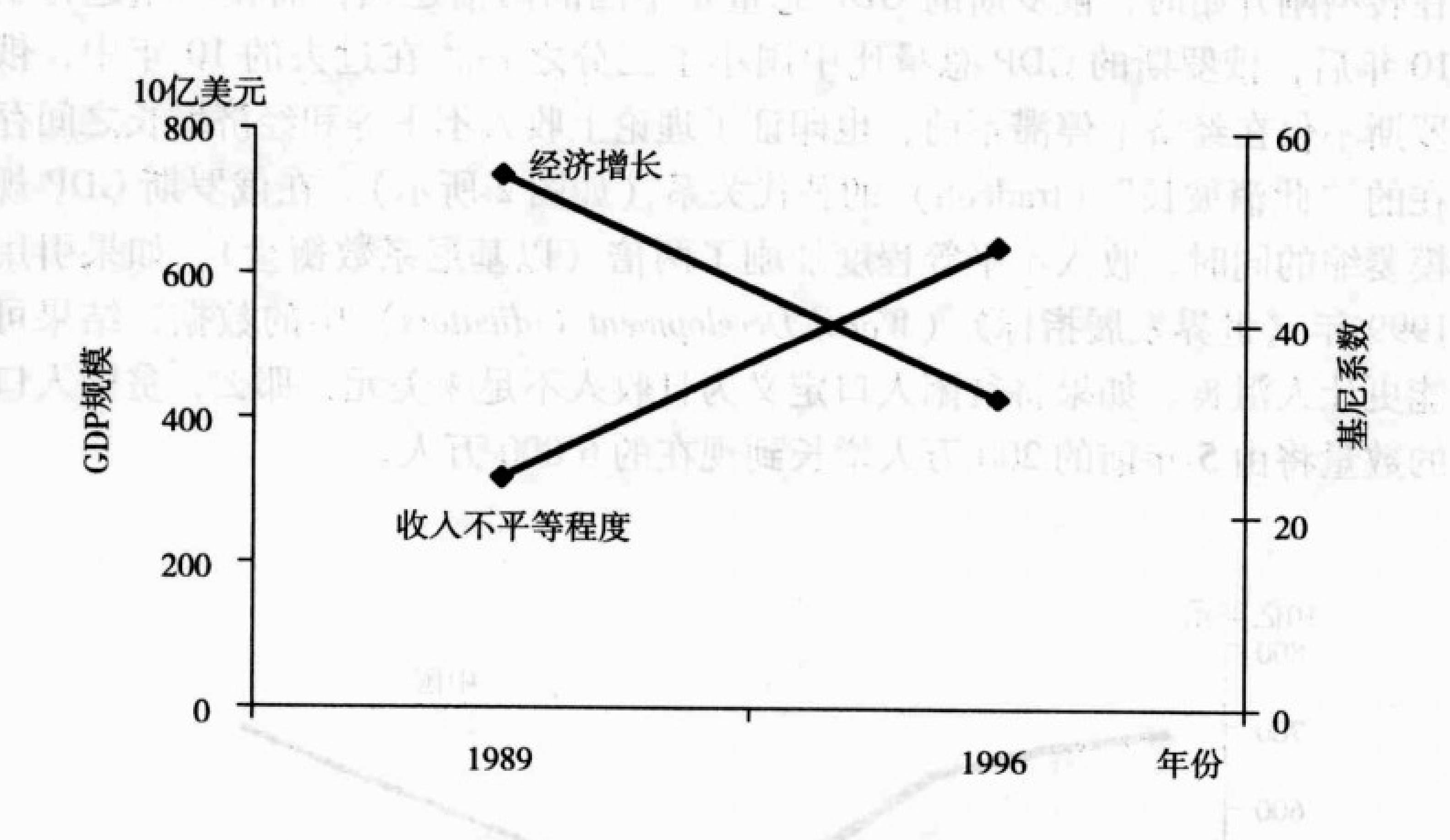
注：按1987年美元价值计算。

资料来源：Statistical Information and Management Analysis（SIMA）database.

图1　俄罗斯与中国GDP规模对比

最近一些知名的转型顾问著书论述《俄罗斯是如何变成市场经济的》或《俄罗斯即将出现的经济繁荣》。那些俄罗斯转型顾问们不断预测，俄罗

2　当然，从某些方面来看，由于一些非正式行业的活动并未统计在内，对俄罗斯经济衰退程度似有高估之嫌。但从另一些方面看，由于计价的标准是市场价格，而非黑市价格（shadow barter prices），对俄罗斯经济衰退程度又似有低估之嫌。其他社会指标（真实性同样值得怀疑）也未表明其实际情形更好。



注：图中 GDP 按照 1987 年美元价值计算，该图表现俄罗斯两指标值 1989 年和 1998 年数据点之间的趋势。

资料来源：World Development Indicators，1999。

图 2 俄罗斯经济增长与收入不平等程度变化

斯马上就会获得成功，实际上，就在最近出现危机之前他们还宣布俄罗斯取得了转型成功。但是，其存在的缺陷还是显而易见的。是的，俄罗斯对其多数工业企业和自然资源成功地实行了“私有化”，但总固定资产投资规模（该指标为市场经济萌芽发展更重要的标志）在过去 5 年中显著下降（EBRD，1998）。俄罗斯迅速变成了一个耗费自然资源的经济体（extractive economy），而不是一个现代工业经济体。

与这些失败形成鲜明对比的是中国取得的巨大成功，中国创造了自己独特的转型道路（而不是仅仅利用西方顾问们的“蓝图”或“处方”）。它的成功不仅在于经济迅速增长，而且创造了一个充满活力的非国有企业部门（non-state-owned collective enterprise sector）。在俄罗斯制造业投资出现停滞时，中国的投资却飞速增长。但有些评论认为两个国家在开始时情形就不一样——中国收入水平实在太低，因而赶上来的机会就会更大。相反，我却认为中国所遇到的挑战更大，因为它要同时面临转型和发展两个挑战。中国比同类低收入国家做得更好，而前苏联和东欧国家则多少比同等收入水平国家做得差。

我们需要问的一个问题是，俄罗斯为什么会失败？不足为奇，那些主张实行休克疗法（shock therapy）和迅速实现私有化的人认为问题并不是冲击太大，用药太少，而是冲击太小，实行的改革还不够激进。他们认为，药方是对的，只是病人没有按医嘱进行治疗！还有一些为改革计划建议辩护的人认为失败不在于改革的设计，而在于政策的实施。一个俄罗斯的改革者最近讥讽说他们颁布的法律都没有错，只是没有执行罢了。

然而，在这里我要说的是，获得广泛支持的改革的失败有更深层次的原因——对于市场经济最基本的概念的错误理解，以及未能掌握改革程序的关键环节。下面，我将阐述为什么至少部分原因是由于过分依赖经济学教科书模型（textbook models）。教科书经济学（textbook economics）对教育学生是有用的，但不适于向实施改革、重建市场经济体制的政府提供建议，特别是由于美国模式的教科书很大程度上依赖于某一学术学派，即新古典主义模型，而没有涉及其他学派（比如由 Schumpeter 和 Hayek 所提出的学术观点）。然而恰恰是这些被忽视的观点可能会对转型阶段的国家有着更深刻的解释。正如我在下面所阐述的，依赖教科书经济学的缺点远甚于此。多数教科书经济学中甚至没有包含与公司治理有关的任何观点，（公司治理自马歇尔（Marshall，1897）至 Berle and Means（1932）一直为主流经济学所关注），也忽视了信息和交易成本等现代经济学流派的观点。

还有一部分问题是由于混淆了手段和结果：比如，将私有化或开放资本账户看作是成功的标志而不是手段。即使市场经济体制的建立也应该被视为实现目标的一种手段。建立市场经济不是最重要的，更重要的是生活水平的提高和建立实现可持续、平等和民主发展的基础。

最后，我们还应遵守“政治程序”（political processes）。实际上，对政治程序的理解常常被当作是选择某种改革程序的理由。回头来看，许多政治预测与现实情况相距甚远。很多预测毫无现实意义，而很多本该预测到的情形却未被预测到。我们不能将“原则”与如何执行或可能执行这些原则隔离开来。政策顾问提出的一些政策处方是适用于某个特定社会条件的，这个社会有着特定的历史，有特定水平的社会资本，有一系列特定的政治制度，同时政治程序也会受到某些政治势力的影响（甚至是由这些政治势力所决定的）。然而。干预并不是在真空中进行的。这些建议是如何被采纳或错误运用的并不是经济学家所关心的问题，因为对经济学家来说这同他们无关。他们认为经济改革要么是由于政治程序的原因而失败，要么是由于其自身对

政治程序产生影响而失败。[3] 现在是医生们重新审视一下其开出的药方的时候了。[4] 但在重新审视药方时，医生必须根据病人现在的情况做出诊断，而不应该考虑如果历史走另外一条道路的话，病人的情况会怎样。本文不是针对过去的争论继续纠缠，而是从过去的经验中汲取教训，以指引未来的发展。

二、对市场经济的错误理解

我在一本题为《社会主义何去何从》（*Whither Socialism?*）（1994）的书中曾写到，市场社会主义（market socialism）之所以失败，其原因在于没有能够理解市场经济运转的真正内涵，而这在很大程度上源于新古典主义模型本身。如果阿罗—德布鲁（Arrow - Debreu）模型（1954 年）是正确的话，那么市场社会主义可能会运转得更好。尽管阿罗—德布鲁模型抓住了市场经济的一个关键特征，即通过价格信号传递信息，以及这些价格信息在协调生产中的作用，但在经济中的信息问题要多得多。价格不能传递所有相关的信息。我这里想说的是，那些主张休克疗法，将重心放在私有化上的人也犯了类似的错误。他们没有真正理解现代资本主义（modern capitalism）；他们也过多地受到过于简化的教科书市场经济模型的影响。但我们不应宽恕这种错误理解。哈耶克（Hayek）和熊彼特（Schumpeter）早在 20 世纪之初就发展了另外一种可供选择的模式，但当时他们的观点还没有能够融入英美学派的主流中。到后社会主义国家面临转型时，现代信息经济学理论已经证明了阿罗—德布鲁模型存在的局限性，并运用现代经济分析手段有力地证明了公司治理所存在的问题。这些问题在 20 世纪先后被马歇尔（1897），凯恩斯（1963（1926）），Berle and Means（1932），Galbraith（1952），March and Simon（1958），Baumol（1959），Marris（1964）以及其他许多经济学家所论述。

接下来，我想重新审视一下被我称为“华盛顿共识”（Washington Con-

---

3 大规模私有化可能遭到议会争吵不休的国会议员、拖后腿的行政机构、顽固的地方政客、谨慎的（或称疑惑的）执法机构、持投机目的的经理人、根深蒂固的工会、罢工的工人、不断示威的市民、破产的公司、遭受挤兑的银行以及后社会主义的无秩序观点等的阻挠。私有化计划在这些阻挠之下有多稳固？如果私有化计划难以执行，该计划只部分失效还是会陷入混乱？体制设计的抗干扰性在东欧国家转型中非常重要，在前苏联国家转型中更加重要（Ellerman，1993，pp. 25 - 26）。

4 由世界银行及其他机构赞助出版的《转型》（*Transition*）一刊是对这些讨论、激辩以及再思考的论坛。http：//www. worldbank. org/html/prddr/trans/WEB/trans. htm。

sensus）原则下的转型，它也由于错误地理解了市场经济的核心要素而未能获得成功。[5] 在我发言的下一部分，我将着重讨论一下包括改革顺序和改革进度的改革战略（reform strategy）问题。

1. 竞争和私有化

经典的新古典主义理论认为，要想使市场经济运行良好（也就是说实现帕累托最优），必须具备竞争和私有制这两个条件（这是实现有效财富创造所不可缺少的两个条件）。显然，如果谁可以摇动魔棒同时让两个条件都具备是再好不过了。然而现实中存在着一个选择的问题：如果我们不可能两者兼得，我们是否应该从实现私有化开始呢？

虽然那些促成了私有化的人很骄傲地指出大部分国有企业都转到了私人手中，然而这些成就却不那么令人信服。无论如何，将国有资产拱手送出是件再容易不过的事，特别是送给自己的朋友和亲戚。这样做的激励机制很强，特别是当实行私有化的政客们能够直接（或间接通过竞选献金的形式）得到回扣时。事实上，如果私有化是通过被大多数人认为不合法的手段实现的，并且在缺乏必要的制度基础的环境中进行的，那么一个注重长期前景的市场经济可能会因此而受到损害。更糟糕的是，由于存在腐败和利用职权，由此形成的私有权削弱了国家利益，危害了社会秩序。

想一想俄罗斯的所谓寡头们所面临的激励。他们很可能会想到：民主选举早晚会认为他们的财富来源不当而将其收回。因此，他们可能会采取双重策略：一方面，利用他们的金融势力获得足够的政治影响以减少这种情况出现的可能性；另一方面，他们考虑到上一个策略本身的风险性，而选择将其大量财富转移国外安全的避险天堂。事实上，"改革"顾问们通过鼓励（有时甚至坚持）开放资本账户协助了这种资本外逃。[6] 因此，私有化未能建立起市场经济的基础就不是意外了，而是根据私有化出现的形式人们能够预料出的结果。

2. 私有化的其他选择

那些主张迅速实现私有化的人遇到了一个难题，也就是说在这个国家里

---

5 事实上，这些观点在许多场合被口头谈及，但肯定没有被如此重点强调——例如，它们从未被看作"关键制约条件"（key conditionalities）——而只是轻描淡写地带过。

6 钱颖一在提交给本次会议的论文中强调了中国资本账户不开放是其成功的一个关键因素。因为这不仅使中国金融体系能够为政府提供主要的收入来源（如果全面开放就无法实现），而且降低了资产剥夺的激励，缩小了资产剥夺的范围。

没有实现私有化所需要的合理的私人财富。政府因此也就有四种私有化的其他选择：将国家资产卖到境外；凭证式私有化（voucher privatization）；引导“自发的”（spontaneous）私有化；或者是“不合法”（illegitimate）的私有化（因为没有更好的术语，我个人姑且如此称之）。最后一种策略就是俄罗斯在1995年后在臭名昭著的“贷款换股份”（loans – for – shares）计划中所采取的策略。[7] 政府允许私人企业家创办银行，这些银行再向私人贷款，私人再用银行贷款来购买这些企业（或者按照贷款换股份协议，以政府企业股份作抵押向政府申请贷款）。谁获得了创办银行的执照，谁就获得了印钞票的执照，而印钞票的执照也就是能够收购政府企业的执照。虽说腐败也不那么直接，程序比政府官员将国有资产直接送给朋友还要不透明，但实际上这两者之间几乎没有什么两样。

由于整个程序被一致认为是不合法的，这种“强盗贵族”式的私有化使市场资本主义更加名誉扫地，甚至比共产主义时期的教条宣传还要糟糕。由于我们无法事先断定那些收购了资产的人会是特别好的管理者，因此也就没有理由希望这些资产会比以前利用得更好。当然，有些主张采用这个程序实行私有化的人也对政治影响或管理无方有点担心。他们认为有很强的“后市场”激励机制，因而资产最终一定会卖到那些最有能力管理好企业的人的手中。也就是说，希望这些“强盗贵族”至少可以举办一个好的拍卖。但这一做法也没有能够成功，主要有几个原因：首先，根本问题没有解决，必要的资本内部管理队伍在哪里？更糟糕的是，由于投资者对经济和政府信心的减少，国家对投资者的吸引力更小了。寡头们发现掠夺资产比重新利用资产进行生产创造财富来得更快，而利用资产创造财富才是财富创造的基础。

凭证式私有化形式稍微好一点，捷克共和国（一开始被当作私有化改革标杆）最为清楚地显示了公司治理所存在的根本的问题和企业管理公共物品的问题。我在下文将对此进行讨论。

可能努力去规范自发的私有化会最有希望获得成功：将大型企业分割成小的单位，可能会为股东拥有更有效的管理权提供基础。在下文我也将探讨这种可能性。

3. 创造性地毁灭（Creative Destruction）

经济向一个更有效的方向转型的关键是重新将资源从效率不够高的用途

7 Lieberman and Veimetra（1996）。

PDG

转向更有效率的用途。单纯地将工人从低生产率就业变成失业不能够提高生产率。事实上，生产率会更低，因为有些生产率毕竟比没有强。向失业转化的过程是一个成本高，并且是没有效率的一个中间过程，只有在没有更好的办法将工人从低生产率工作直接转向高生产率工作时才这样做。这常常会展现出残酷的萨伊定律（缺乏足够的经验数据基础）原形：大量闲置工人将形成需求，对工资形成向下的压力。

但任何学过公司设立和企业家管理课程的学生都会表示出担心，在像前苏联这些转型经济国家，几乎毫无以市场为导向的企业管理经验可循。企业家管理要获得成功，就必须在实践中发展某些在前苏联时期不能得到发展的技能。企业家们已经掌握了对付政府管理的技能，能够利用政府管理中的低效率为私人利益服务，并且在合法与非法的边缘地带进行经营。但那种企业同我们要创立的能够在国际市场进行竞争的新企业大相径庭。

创业还需要资本。正如前面指出的，特别是在通货膨胀毁掉了多年积累起来的一点存款之后，几乎没有什么人有足够的资本了。银行体系对于甄别和监督贷款没有任何经验，甚至这些银行根本就不是“西方”意义上的商业银行。这种表述可能会令其国内顾问和西方顾问不解。但事实上，在这些国家，没有什么企业从事向小的新兴企业提供资金的业务，因此即使具备了最好的发展条件，创业精神也受到极大的抑制。那么那些失业者到哪儿去找工作呢？

破产，或实实在在存在的破产威胁，是市场经济中非常重要的部分。破产的机制，同其对立面的创业机制一样，在社会主义国家很少或几乎没有先例。破产机制必须设立。市场经济国家已经形成了许多种破产法的模式，每一种模式都同特定的经济情况相结合。将它们移植到一个陌生的环境很难会迅速扎下根来，特别是在缺乏一套训练有素、理解破产的基本原则的独立、称职的司法部门体系的情况下。那些寄希望于依赖刚刚起草并“上马”的破产法来促进工业重组的人一定会非常失望。

此外，常常找不到“一个最好的办法”；所有的破产制度本身都存在着债务人和债权人权益的对决。任何制度都应该结合本国的具体条件，[8] 例如，本国某类资产的周转速度等。在创业很少的国家，由于社会安全体系差，缺乏劳动力流动的传统原因，我们不得不制定一套倾向于债务人的破

8 Balcerowicz et al.（1998）对主要转型国家的退出程序进行了详细论述。

产制度。[9] 此外，我们不应该指望从破产法庭能产生出很多工业重组来，真正的重组通常是用来防止这些公司正式破产的。我在下文中将讨论该类重组活动。

创业和破产，进入和退出，必须作为经济变化这枚硬币的正反两面。那些只提出“实行破产法”或“加强预算管理”的建议都不是好的策略，因为这并没有涉及创设新的企业这一层面。我们必须记住熊彼特所说的“建设性地砸烂一个旧世界”这句话的两重含义。[10] 即使实行市场经济已经很久了的国家，在经济处于深度萧条时也不会通过促使大量企业破产（虽说有许多企业是应该破产），而使经济走出低谷。通过促进创业和凯恩斯刺激经济的手段，积极创造和维持就业机会的计划，必须先行于破产引导的重组计划，或与其齐头并进。

4. 社会和组织资本

很久以前，人们已经认识到了市场体制不能在单纯狭隘的个人利益基础上运行。市场相互作用中的信息问题为机会主义行为提供了很多机会。在缺乏最起码的社会信任和道德标准情况下，社会交往就会减少为最低水平的商品交换。在这些社会道德标准背后是与市场分立的法律机器。

总的来说，任何所有权制度都无法完全自我实现（self-enforcing）。就其定义而言，它依靠包括民法和刑法的法律体制。法律条文本身不受价格体制的制约。当然，法官和警察也是要拿工资的，但并不存在他们必须出售他们的服务和判断的情况。因此，以价格体制为基础的所有权的定义恰恰依据的是缺乏普遍性的私有权和价格体制……价格体制不是，从一些根本意义上来讲不可能是无所不能的。鉴于它的这种不完全性，必须辅以隐性的或显性的社会合同。（Arrow，1972，357）

执行隐性的或显性的社会合同所要求的信息和交易成本是不同的。两者只能相互补充，而无法互相代替。转型国家所面临的问题是两种合同的执行机制都很薄弱：这些国家的法律基础和司法能力都极有限，并且处于转型过程，面临着制度变化频繁、高隐形利率（high shadow interest rates）、决策行

9 长期形成的法律传统使得人们对法庭的认识停留在节奏缓慢、缺乏效率的层面上。在这种情况下，人们只能指望独立法庭（independent courts）能执行重新分配资源的“解决”方案，以解决资源利用效率低下的经济体的问题。联邦大法官 William O. Douglas 指出，“我们破产法律体系基于 Henry Clay 于 1840 年所阐述的一个基本理念‘无论从道义上还是实际上，我认为所有公民的公共权利都应高于私人债权人应获得的权利。’”

10 更多的内容可参见 Spicer et al.（1998）对捷克经济转型过程中创造和破坏过程的讨论。

为短期化等诸多弊病，所有这些都影响了隐性合同的有效性。因此，即使没有必要创建制度，转型程序本身就为市场经济运行制造了障碍。

Arrow, Hirschman（1992），Putnam（1993），Fukuyama（1995）及其他学者都认为市场经济的成功不能按照狭隘的经济激励机制来解释：规范、社会制度、社会资本和信任都起到重要的作用。[11]但市场社会所必要的隐性社会合同却不能够简单地由改革政府通过立法、颁布行政命令等形式使其发挥作用。当然，很多时候这种"社会暗示"（social glue）也是十分必要的。从社会主义转向市场经济的转型中，最困难的部分之一就是从旧的"隐性社会合同"转向新的合同安排。如果"改革者"只是简单地摒弃了旧的规范，将过去的种种规定"一笔勾销"，而没有足够的时间重新构筑新的规范，那么那些通过立法成立的新制度很可能无法站稳脚跟。真是这样的话，改革就不可能获得成功，"改革者"将会归咎于无辜者没有正确执行他们的改革方案。事实上，这些改革方案多数很不靠谱。

将我们的讨论主题稍微变换一下，我们发现，在寻找休克疗法的失败原因时，人们常常指责腐败（corruption）和"寻租"行为（rent-seeking）。这正如 Åslund（1999）在本次峰会上提出的观点。腐败和"寻租"行为是造成转型失败的重要原因，但原因绝不仅止于此。（事实上，如果"寻租"是唯一的问题的话，如 Åslund 所指出的"寻租"行为减少就应该伴随着一国产出的增加，但事实并非如此）进一步讲，腐败和"寻租"行为会因不同的转型方式而增加，由于转型本身既摧毁了本已十分薄弱的社会资本，又增加了腐败和"寻租"的机会，刺激了该类行为的产生。[12]

转型所需要的社会和机构资本（organizational capital）不能通过立法、行政命令或其他形式从上面强加下来。[13]人们需要在自发转型过程中发挥其

11 从另一方面来讲，我们还需提防另一种误解，即认为新的社会制度是为解决由信息不对称问题而导致的市场失灵而建立，因此，无论怎样，这种新制度都必然会增进社会福利水平。社会组织机构的分散化会实现帕累托最优（Arnott and Stiglitz，1991），正如经济部门的分散化会带来帕累托最优一样（Greenwald and Stiglitz，1986）。关于私有化和转型的有关观点，可参见 Stiglitz（1993）的非技术讨论，以及 Sappington and Stiglitz（1987）的更加技术化的阐述。

12 我的一位同事这样嘲讽道，"闪电般地毁掉制度而不是建立新的规范替代旧的社会规范在这其中所起到的作用，因而也就清除了防止出现危害社会的腐败现象的最后一道屏障。这就像是用一个火把将一个涂满旧漆的房子烧掉，而后又因为房子已经烧掉没有办法再给房子涂上新漆而感到非常伤心。"

13 参见 Knack and Keefer 在1997年的研究成果。更详尽的论述可参见 Woolcock 即将推出的新作。

积极、建设性的作用。在很大的程度上他们需要处在推动者的位置上。否则改革制度就只是利用贿赂和威胁的手段在所能够看到的行为范围内引发表面行为上的变化，而这并不是真正意义上的变革。[14]

在市场经济下，企业可以被看作是当地解决市场合同所规定的交易成本制约合作的集体行动问题（collective action problems）的一个手段（Coase，1937）。新的后社会主义市场经济国家同老牌的市场经济国家一样，最为普遍和广泛的社会合作的例子是在生产领域。从现有企业中产生的创业努力可能对后社会主义国家保存“大块”的社会和机构资本特别有效。这种努力一旦被挥霍掉，机构资本就很难再得以重建。在创业经验很少的情况下，尤其如此。其他的社会机构，包括地方政府、[15]工会、学校、大学、合作社（包括住房、消费、信贷和生产者合作社等）、互助协会、行业协会、职业协会、教堂、退伍军人组织、俱乐部和扩大的家庭组等，也可能会支持、培育这种创业努力。今天，特别在那些起步较慢的前苏联国家，应该更加重视创新和试验，以创造性地重新调配其社会资源。[16]

5. 后社会主义国家所有权同经营权分开

一旦将机构资本挥霍或毁掉就很难重新恢复，因而促进现有企业的创业重组就显得尤为重要。当然，西方的顾问们也没有忘记需要进行基本的企业重组，但有时他们的建议在解决问题的同时也带来很多的问题。

回顾历史，西方顾问给予后社会主义国家（“华盛顿共识”）的建议，特别是他们在处理私有化问题时（前段已对该问题进行了详细论述）的一个显著特点，就是没有注意将所有权和经营权（控制权）分开。在这种观点下，“私有权”和企业管理基本上是一回事，就好像企业的规范形式就是小型或中型严格控制的企业。[17]然而在英美体制下，国家中大型公司的一个显著特点就是伯利和米恩斯（Berle and Means）所说的“所有权和经营权分开”，凯恩斯甚至更早以前也曾指出这一点。

在最近几十年来的一个最有趣但没有得到足够注意的发展是大型企业社

14 参见 Wolfensohn 在 1997 年、1998 年和 1999 年对综合发展框架（Comprehensive Development Framework，CDF）的研究。

15 对中国乡镇企业的研究，请参见 Weitzman and Xu（1994），Lin et al.（1996）和 Qian（1999）的研究成果。

16 参见 Blanchard and Kremer（1997）和 Gaddy and Ickes（1998）的最新研究。

17 关于这个问题，可参见 Berle and Means（1932）和相关的很多研究，近期的研究成果可参见 Roe（1994），Kaufman et al.（1995），Stiglitz and Edlin（1995）以及 Stiglitz（1982，1985，1994）。

会化的一个趋势（指1926年左右几十年）。从大型机构的发展中，特别是大型铁路或公共事业企业，大型银行或保险公司的发展中，我们可以看到资本的所有者，即股东，几乎完全同管理相脱离，所有者的直接个人利益在创造巨大利润面前就变得次要了。(Keynes, 1963, 314)

大量公开上市公司治理层和股东利益的分离是代理合约经济学的主要来源。[18]然而，由所有权和经营权分开所带来的沉痛教训以及所造成的代理问题在西方顾问们提出的标准建议中都没有得到足够的重视，尽管他们对“公司治理问题”也讨论了很多，正如下面例子所列示的：

“明确定义私有权”

西方顾问们提出的标准建议中没有提到通过订立更好的激励机制的合同来控制管理者，却只建议实行私有化，让“私人所有权”自然地形成激励机制，甚至宣称“就像在西方一样”。然而，西方国家大型企业中所有权和经营权的分开并不意味着管理职能是以“明确定义的私人所有权”为基础进行分配的。对股份的拥有，就如同对债券的拥有一样，确实是定义明确的，股东可以买、卖或持有这些权利。但当股东都是小股东，且比较分散时，这些权利并不能“累加”起来形成真正的以所有权为基础的对公司的控制。也可以这样认为，即所有权分散的公众持股的公司的治理是一种公共物品。[19]同任何公共物品一样，会存在供应不足。也可以说管理者的市场，即监管的程序，是非常不完全的，因此也就不会大致保证公司由那些保证资产产生最高收益的人来管理。[20]

“有控制权的私人所有者”(Controlling Private Owner)

当认识到公司经营中存在股权过于分散的问题时，顾问们通常建议成立投资基金（investment fund）来建立一个“有控制权的私人所有者”。就像华盛顿共识在捷克凭证式私有化计划基础上形成并推行的标准凭证式私有化形式一样。这个“解决问题方案”的一个明显问题就是凭证投资基金比它们所拥有的公司本身还存在着更大的“公司治理”问题。基金股份持有者

18 Ross（1973）和 Stiglitz（1974）对该论题进行了早期研究。Stiglitz（1987）对此论题进行了概括。

19 Stiglitz（1982）。

20 关于收购（takeover）理论的早期论述，请参见 Stiglitz（1972）。Grossman and Hart（1980）对收购的分析可能是对该问题最为生动的说明：由于每位股东都倾向于持有其股份，以充分获得未来业绩增长的收益，因此，增值型的管理层收购不可能取得成功。然而，当股东相信其他人会出让其股份，则降低价值、剥离资产的收购会获得成功。

占总人口比例很高，因此，单个股东对基金管理的影响几乎为零。然而控股投资基金的主意是标准的华盛顿共识作为“解决问题的方案”，其初衷绝非是为了将事情继续搞糟。

“私人所有权的自然激励机制”

无论在经济学领域还是政治学领域，“跟着金钱走”总不失为一个好主意。谁的经济利益（现金流收益权）同所有权联系最为紧密？经典理论认为经济利益与股权相关。股东通过两种渠道享受所有权的经济收益：股票红利和出售股票时的资本利得。但当所有权和经营权分离时，控制机构（controlling agent）就部分或全部同那些“所有权的自然激励机制”脱钩。如果结构是金字塔式的，这个所有权和经营权分离的后果就会更严重。

捷克凭证式私有化计划就是一个现实的例子。凭证投资基金持有公司股份不得超过20%，而基金由基金管理公司控制，资金管理公司的收入是所管理的资产价值的2%。因此，基金管理公司在其控股公司中的经济利益是0.4%（20%×2%）。如果由同一家管理公司所管理的基金分别拥有两家公司20%的股份，那么它的经济利益就有0.8%。其他国家的规定稍有所不同，有的允许有最多30%控股，提取3%的管理费用，其在所控股公司中的经济利益最多为0.9%。此外，所提的管理费用是基金管理公司的全部收益。基金管理公司在设计和实施所控股公司的重组方案时所发生的费用应从这些收益中扣除，最后得到净收益。

很简单的一个问题，如果你管理着一笔资产，但却只能通过某个渠道提取其中的0.9%，你是继续利用这个渠道还是开发一条更“有效”的渠道以获取更多的价值呢？至少回头来看，我们不应该对捷克投资基金找到其他途径而将其持股公司的价值“转移”出来而赶到吃惊。[21]总而言之，用不着什么复杂的经济知识就可以理解：如果某种收入的99%要缴税，那么人们肯定会想尽办法通过其他渠道获得收入。

“更好的管理合同”

有人认为解决问题的答案可能是改善规章制度，为控股基金管理公司设计一个好的激励机制。那么退一步想，如果政府真的有这样令人难以置信的监督和执行能力来克服激励机制不利的问题，为什么不把这种能力直接用在国有企业公司化上，而后再在深思熟虑的基础上进行私有化呢？

---

21 Ellerman（1998）对该命题进行了制度分析；Weiss and Nikitin（1998）对该命题进行了计量分析。

实行“私有化”的一个主要立足点就是要用“私有权的自然激励机制”来代替管理合同中（比如，在国有企业中）人为的激励机制。我们又回到原来的起点。我们已经看到西方顾问所一致推崇的快速实行私有化的计划（通过投资基金实行凭证私有化）没有能够建立或引导具有控股权的所有者对企业进行重组以实现长期的经济成功。而现在顾问们的建议变成了改善规章制度，改善管理合同努力使那些有控制权的人（也就是捷克基金管理公司）像一个真正的“私人所有者”一样行为处事。现在是我们该重新思考一下“标准”私有化模式的时候了。

6. 减少代理环节：利益相关者的私有化

高度成熟的代理关系是现代市场经济的基础。现实经济与教科书上的模型最重要的不同之处是不对称信息、不完善的监督以及机会主义行为的存在。因而一些最重要的经济制度是用于减少代理环节的问题（例如，法律机制，流动性强的股票市场，开放式投资基金（这样投资人可以“用脚投票”），竞争政策的法律框架，整个会计审计的监督体系，以及管理阶层的职业素养等都可用于保障股权人和其他利益相关人的权利）。在稳定的发达的市场经济中，长期、多阶段的代理链条已然发展成熟（例如，工人是经理的代理，经理是类似互助基金的股东的代理，互助基金的股份由退休基金拥有，退休基金则是他们的受益人（如工人）的代理）。但在发展的初期，市场经济代理环节要少得多。

代理制度需要几十年的时间慢慢积累和发展。如果想在短时间内建立存在着广泛、相互联系的代理关系的市场经济，那么，上层建筑就会由于功能混乱而崩溃。这正是在俄罗斯和前苏联国家发生的事实。[22]那些起着制度性代理作用的、代表前苏联地区广大选民的精英们，在许多情况下无法抵抗私欲的诱惑，背叛了社会对他们的信任。

这就是为什么我们要重新考虑我们试图在前苏联“安装”代理链的想法的原因。认真思考一下——为什么我们要谴责寡头政治家和经理层通过企业转让进行资产分割和掠夺。有人认为他们只是行使作为股权人的法律权利。但我们仍然要对他们进行谴责，因为他们直接影响了工人的生活，并对当地社会的经济生活，以及相关团体（如供货商和消费者）的前景造成了间接的影响。我们主张在转让时考虑其他团体的利益，实际上是把其他团体认作是企业的利益相关者。这些利益相关者都与企业有长期合同关系。在转型经济中，由于代理们

22 参见 Shleifer and Vishny（1998）和 Wedel（1998）。

对长期代理关系的背叛，使得这些利益相关者最终成为了受害者。

假如金字塔型（Pyramided）的代理关系不起作用，建立支持性制度（supporting institutions）又要假以时日，那么最好的方式可能是缩减代理环节。监督者应该是受掠夺和不法行为伤害的最终的利益相关者。“A为了让B去让C为A做事”这种金字塔型的代理关系应当尽可能地简化，缩短一个环节，即“A为了让B去为A做事”。最生动和自律性的安排是统一的委托人和代理人，这样，A可以直接帮助自己。那么“公司治理”就变成了一个无须解决的问题，或是更加容易处理的问题了。在有着统一的委托人和代理人的家庭农场或小型家庭作业的企业中，没有公司治理的问题。通常我们可以这样来推断：代理环节越少，公司治理的问题就越容易解决。[23]

这是面向利益相关者进行私有化的策略，可以看作是将家庭经营企业或家庭农场扩大成中型或大型企业的方法（见下文将大型企业分散化的内容）。[24]正如定义所言，利益相关者与企业有着长期的关系，因此，他们对企业的管理有着更广泛的利益，并具有另外一种对企业的管理施加影响的渠道。[25]他们的合作对企业经营是十分必要的，因此这种“控制权”作为日常

---

23 Jeff Gates，员工持股计划（employee stock ownership plans）的先驱，在其最近的新作中提出了一个类似的概念——近距离资本主义（up-close capitalism）。“著名经济学家，诺贝尔经济学奖获得者斯科尔斯（Scholes）就竭力宣传员工持股计划在公司决策工程中的积极作用，这可看作是与‘近距离资本主义’相关的一个论证。在斯科尔斯看来，内部人控制能够有效地提高企业的公司治理水平。若其发现企业管理非常糟糕，内部人会直接对管理层提出挑战。另外，内部人也可以通过对管理层施加影响而间接改善公司治理水平。(1991) 同理，如果认为消费者依据其得到的效用水平对代理人做出评价。在这里，代理人可能包括产品经理、邻居、校学、同事等，代理人身处委托人之中，因而，会有效地解决委托—代理问题。这种集中式的所有者利益形态能够在很大程度上改善商业关系（business relationships），因为本地化、近距离的股东比那些看不见、摸不着股东管理程度更高”。

24 波兰通过清算（主要采用管理层收购和全员买断的形式）进行的私有化改革和中国乡镇企业的发展是利益相关者私有化的两个典型案例。事实上，很多人反对将乡镇企业视为“私有”企业，这本身就表明了“私有”一词在很多时候已经远远超出其经济含义。这种“退出障碍”（barriers to exit）导致“义务逻辑”（a logic of commitment）和“忠诚”（loyalty），这两种企业心理再加上严格的预算管理就诞生了事实上的私有企业。但在这些私有企业中，管理者和工人的积极性是被大大削弱的（关于“义务逻辑”和“忠诚”的论述，可参见Kagono and Kobayashi（1994）和Hirschman（1970））。与此相对应，在波兰，企业的股权由国家投资基金（national investment funds）所有。由于其国家投资基金是公开上市的半国有控股公司，因此，人们由此推断出波兰企业也被“私有化”了。

25 这不禁让人联想起日本模式，日本将相互持股视为基本商业关系的象征，而不是其经济意义上的相互持股关系。“很多日本股东持有公司股份，不是为了分配到公司经营利润，也不是为了获得资本利得，而是为了能够与其控制的公司有更多的商业往来，通过这些关联交易，获取丰厚的回报。他们关心公司的利益，因为公司的长期增长能为其带来更多的关联收入”（Dore，1987，113）。于是，公司治理就有了自然的基础。Blinder在1995年曾建议前社会主义国家借鉴日本和东亚的经验。

经营关系的一个部分给予了利益相关者一种进行“公司治理”的方式，而不是通过外部的法律机器来实现。他们不是那种把企业只看成是“财产”的无关的缺席股东，或是那些依赖代理链和中间机构来施加影响的人。[26]

这种策略会进一步推动分权（decentralization）。主要是将决策责任下放到能够更加直接地控制代理的阶层或是可以直接监督运行的阶层。这就避开了发展严密的监督和实施机制旷日持久的局限。即使分权通常也会产生腐败。但集权会使我们离理想目标更遥远，正如前田纳西流域管理局主席 David Lilienthal 所述：“为了避免令人讨厌的地方影响而实行集权制肯定会剥夺人们在当地解决问题以及解决当地的问题的机会。最根本的解决方法是把更多的，而不是更少的责任下放到社区。只有在管理错误变得越来越地方化后，我们才能让市民们了解他们真正要解决的问题是什么”。(Lilienthal, 1949, 89-90)

这一策略同时也会调动被抑制的人群的积极性，如工人和工会。如果寡头政治的执政者或是经理层掠夺一个企业，损害人们未来的就业前景，那么任何国家引以为自豪的“任劳任怨”（long suffering and enduring）精神都是用错地方了。那些被伤害的人应该能够获得信息并利用机构的力量来有效地保护自己的利益，而不是依靠一些改革精英来为他们的最大利益而摇旗呐喊。[27]对地方政府以及供货商和消费者来说，这同样是成立的。他们都是被掠夺企业的利益相关者，利益相关者的合作对企业的正常运营是必需的。当企业被掠夺时，利益相关者的利益都受到了损害。因此，只有将面向利益相关者私有化同加强利益相关者的力量结合起来，才能将实际的控制权和名义上的所有权在自我加强的企业管理中再次结合。由于减少代理环节的策略会依次传送到最终的利益相关者，让我们回过头来重新考察一下破产和分权重

26 也许在企业中，最重要的利益相关人是企业的工人和经理层。在10年前写的一篇很有见地的论文中，Martin Weitzman 对通过全体工人所有实现利益相关人私有化的形式进行了很有现实意义的探讨（Martin Weitzman 与其他西方顾问不同，他是一位真正的研究前苏联经济模式的学者）。“在全体工人所有制下，控制工资或工厂停工等问题将不得不由工人自身或其代理人做出决策。那种你死我活的谈判僵局将不复存在。所有权将更加集中，委托—代理环节更少，对生产经营的影响更为直接。掠夺所有权的情形将得以避免，严格的预算控制将更容易被接受。认为操纵财务状况的情形也将大大减少。”（1993，267）但同时也应该指出，正如前苏联的情形，某一位原管理人员仍可能利用其便利条件掠夺所有权。由于无法将所有权转让与其他的战略投资者或包装上市，即缺少相应的退出机制，所有者（代理人）往往会放弃企业长期利益最大化的目标，而在无约束的情形下，专注于掠夺更多的短期利益。因此，企业所有权应该被充分分散，以避免每一个利益相关者的目的从长期经营企业转向毁掉企业发横财。

27 换句话说，在大型公司中，不仅仅是股东，所有的利益相关者都面临公共物品的管理问题：每个人都无力控制结果，而当他们能够控制结果时，利益被他人获得。

组的作用，尤其是它们对较大型企业的作用。

7. 企业重组和破产

为了提高竞争力进行产业重组已经被证明是在转型过程中最困难、最难处理的一部分。希望通过私有化，让“市场”来进行改革的观点在很多时候是令人失望的。正如我已经指出的，这一方面应该归咎于私有化的方式没有创造重组的激励机制阻止企业价值的外流，另外一方面的原因是没有理解在经济转型过程中企业重组的性质。

一个根本性的错误（与我们在过去几年在东亚遇到的问题类似）是没有将在运行良好的市场经济状况下单个企业改革的需要与改革整个经济之间，或至少是整个经济中的某一部门的需要差别加以区分。

系统性的重组与单个企业发生问题后进行的重组是不一样的。在充分就业的情况下，对单个企业进行改组，将没有充分就业的工人解雇是有益的。原因是这部分工人很快就可以重新找到更能发挥其作用的工作。但如果已经存在着大量的失业工人，解雇工人将他们从没有充分就业变成失业，虽然可能会改善某个企业的资产平衡表，却并不一定能提高整个经济的效率。鉴于现有的资本存量规模，一个国家面临的问题从短期来看并不是它是否希望其资本存量规模加以改变。没有魔杖可以把亏损的钢铁厂一下变成盈利的铝厂。现在的问题是就现有的资本存量规模而言，怎样才能最好地使用工人。即使从短期的角度出发，肯定要对劳动力重新加以安排，一些企业要雇佣工人，而另外一些企业要解雇工人，这是任何动态的经济体活动的一个部分。但绝对不能出现所有的企业都出现冗员的现象——除非同时可以创造或正在创造新的企业来吸纳这部分工人。[28]

现在的一个重要的事实是，从经济转型过程刚开始时继承下来的企业的财务结构没有任何的内在“优势”（merit），因为在社会主义体制下金融的作用是完全不一样的。银行不需要进行甄别和监督。过高的债务—权益比率——导致企业无法承担其债务——并没有信息上的价值，它甚至不能用来说明一个企业的财务负责人不够称职。[29]

28 当然，如果某一行业一直依靠其他行业补贴，或积累了太多贷款而无力偿还时，该行业的所有企业可能都会面临财务危机，这种危机可能会要求该行业内的企业不得不进行财务重整。

29 无法确定财务负责人是否称职，因为在某种情况下，其可以将财务失败归咎于未估计到的利率提高。与此相对应地，在另一些情形下，企业负债很少，过度的管理决策权导致的无效率就会无限膨胀。在过去的 20 多年里，负债作为激励工具的作用在公司治理领域被多次提及，可参见 Jensen and Meckling（1976）。

同样道理，当出现系统性的破产时，出卖资产可能没有什么意义，因为会有谁来购买呢？即使是有些企业可以更有效地利用资产，但假如资本市场发育得非常不完善（应该扩张的企业无法获得资金），它们不可能获得资金来购买资产。因此，在体制有问题的情况下，资产的重新组合的难度比处理一个的有问题企业要大得多。

因此，转型国家不同于市场经济国家，在转型经济国家，企业的财务重整（financial restructuring）是必需的，否则在体制性破产的状况下，通过处置资产来对经济结构做出根本性改进的前景将十分黯淡。

8. 通过分权、重建和重新结合的方式来进行重组

有一种重组的形式是十分重要的，即将决策权下放。但不幸的是这种形式的重组很少受到重视。事实上，我认为有一种十分全面的重组模型，可以用来解释广泛意义上的成功。假设想有一个长期无法正常运行的集权式的机构，这个机构可以是政府机构或是一个企业。“寡头政治的铁律”（iron law of oligarchy）[30]已经发挥作用，因此该机构是集权的、僵化的和停滞的。机构中掌权的人要保持这种结构以维持其权利和额外收入。

由于出现很多新的复杂情况，因此要求进行试验，不是一个试验而是很多试验。需要平行进行很多的试验找出“什么是可行的”。这意味着分权，一些较小的单位因而可以有一些独立性。[31]这样就分散了风险，因为一个单位做出的不良决策不会对其他单位产生同样的影响。分权意味着把一个大企业从纵向和（或）横向分成不同的半自治的团队或利润中心[32]（比如，分立企业可以和母公司联合或是由母公司部分控股）。分权可以改善激励机制（通过将个人和更小的单位联系起来进行奖励）和责任心，并强化预算约束，消除大型企业中经常存在的交叉补贴的情况。

获得分权的机构需要新的经理人员。这种管理权转移是整个过程中最困难的部分，因为，这意味着中心管理层要放弃权力的一大部分，把权交给获得分权或是分立单位的年轻的中层管理人员。但这是分权策略的关键。原来的策略是保持或联合成尽可能大的单位，在游说政府获得补贴方面更加成功。而向市场经济转变的重组要使这种策略发生显著的变化。原来的口号是

30 Michels（1962），Michels（1915）.

31 对不同情形下分权的研究可参见 Stiglitz（1994），关于政府补贴相关原则的研究可参见 Begg et al.（1993），关于公司补贴相关原则的研究可参见 Handy（1996）。

32 可参见“Balancing Corporate Power：A New Federalist Paper”，Handy（1996）。

"联合使我们立于不败；分散使我们失败"，新的口号变成"集权下我们走向部委，分权后我们走向市场"。

有人主张，最佳策略市中心向分立的单位转移权力，权力结构重新构筑的压力应当出现在破产之前且最好应当从有选举权的利益相关者中产生（例如，工人、贷款人以及其他与企业有稳定关系的相关方）。如果没有对机构进行成功改组，那些利益相关者将会遭受损失。他们对改革决定的参与和介入将有利于改革计划的实施（因为利益相关者对于他们帮助设计的计划有着更多的"买入"关系和"所有权"）。

基本的事实是很多相关的知识实际上是分散的；公认的中央集权的失败（至少部分原因是因为中央的计划人员无法收集和发布相关信息）在一个大型的机构中会同样会产生；简单地把一个机构称做"企业"本身既不能激励各个组成部分向中心传送信息，也不能赋予"企业"处理信息的能力，还不能给中心总部提供一个明确的机制来向各个组成部分传送其指示，更不能提供激励机制使得各个组成部分（以及其中的个人）以你所期望的方式给予回应。

在分权之后，新的单位可以调查他们周围的环境，测试其能力并积累当地的知识。在分权的状况下，试验和反馈之间的联系会紧密得多，因而学习的过程会更快地进行。成本基准（benchmarking）和世界质量标准会产生促使学习的机制。[33]在一个企业中真正的分权意味着单位现在可以在企业之外购买供应品和销售产品，而在这之前他们被限制在企业中，只能面向一个垄断的供货商或买家。同时，这也意味着新的单位必须承担失败的成本，同样也会享受成功的收获。这些竞争的可能性使得各个单位都面临着风险，需要进行学习和改变。

因此，分权和成本基准以及外部竞争（就像在国际市场上"推动出口"政策）可以被认作是社会学习的机制，能够推动重组和重新结合。[34]因此，单位之间进行的讨论应该不能简单地认作是"最佳做法论坛"，而应该认为是从头开始重新建立机构关系的"基础性"过程。[35]这是重新建立社会资本

33 类似的方法，请参见 Sabel（1995）"bootstrapping reforms"，Sabel and Prokop（1996）"experimental decentralization"。Hirschman 在 1958 年就曾率先进行了关于低错误容忍机制（low-fault-tolerance technologies）对推动社会学习进步作用的讨论。

34 McDermott（1998），Stark（1996），Stark and Bruszt（1998）分别对捷克共和国、匈牙利和东欧国家的案例进行了研究。

35 Stuart Mill，Walter Bagehot，James Bryce，John Dewey，Frank Knight 和 Charles Lindblom 等学者一直强调"商议性决策"（government by discussion）这一过程在政府以及其他机构组织中的重要性，可参见 Lindblom（1990）。

的过程，然而在转型过程中却几乎没有受到重视。

到现在为止，我们已经阐明了通过分权、重组、重新结合来进行改革的一般模型，并将其应用在一个假设的大型亏损企业上。这一模型有助于解释为什么前社会主义国家（以及其他国家）改革成功的例子那么少。中央拒绝分散权力开始一个新的学习和重新设立的过程。他们寄希望于一些新的总体改革规划（毫无疑问再加上“新机制”作为技术手段）会解决问题。如果政府想要对陷入困境的企业进行改革，他们可能会发现可以通过分权、重建、重新结合等方式作为企业破产之前最基本和最后的方式来推进改革。如果有足够数量的单位有领导能力（即中层经理）和动力来开拓重组的道路，那么，政府可以帮助设计出方法来除掉集权卫道士（即那些忠于集权的失败的经理们），使新的改革继续向前发展。[36]

三、对改革进程的错误理解

早在10年前，学术界就已经就转型国家改革的适当速度和顺序进行了许多讨论。争论双方都用政治和经济考虑证明各自战略的合理性。我已经提到了一些有关经济问题的争论，比如公司治理等。新古典主义模型中恰恰缺乏对这类问题的阐述。而这一点只是在过去15年才刚刚被人们认识到，显然，即使是这样，也没有得到许多改革者的认同。但传统经济学理论对转型的动力的研究比对均衡状态的研究要少，而转型的动力是改革速度和顺序争论的中心。

接下来，我将逐一就改革的顺序和速度问题展开讨论。

1. 改革的顺序和速度

最简单的建议永远是“什么都很重要”并且“任何事情都应该马上就做”。但由于任何政府都要受到时间、重点和资源的限制，因此永远都需要做出选择。一个理论是先从“低处的果子”摘起（即从简单的做起），在进行艰苦的改革部分之前先建立起改革的势头。即使没有任何理论的支持，政府也总是倾向于从简单的做起。任何情况下，这个方法都运用得比较普遍。

36　何为政府的最优选择，这一问题的答案总不十分明确。设计适当的“游戏规则”可看做整个激励体制的一部分，比如，制定破产法来对付那些不肯进行财务重组的差企业。政府构筑的安全网十分重要，因为在大多数转型经济体中，居民依赖企业获得基本的服务。因此，企业的重组不仅关乎其工人的工作，而且关乎基本社会服务的提供。政府对企业分拆工作的指导必须慎而又慎，因为政府的指导作用可能仅仅向破产企业提供了延缓破产而得以喘息的机会，或者通过财务重整而强迫企业接受了财务重整。

关于私有化进程，有三种不同的观点：（a）迅速进行私有化，能多快就多快：私有化的实现比如何实现私有化更重要；（b）在建立了适当的私有化框架之后尽快实现私有化，但不必等待适当的法律制度（包括管理和竞争框架）完全建立之后才进行（因为政府失效比市场失效后果更严重）；（c）只有在适当的法律框架建立以后才实行全面的私有化。

事实上，三种策略都有一定的道理。就第一种方法而言，它认为谁是最初私有化的所有者并不重要，因为“市场”将很快把资产重新分配到最能够有效利用资产的所有者手中。之所以支持实行迅速私有化是因为私有化将会形成一个强有力的政治力量，并促进广泛的经济改革计划。由于担心共产主义制度会死灰复燃，他们不仅要锁定他们的成功，还要创立有利于市场经济的政治力量。另一种观点认为，等到法律制度完全建立后再实行私有化会导致长期拖延。私有化，至少从形式上来看，可以迅速实现。然而，要建立竞争的管理框架和保障实现竞争的法律制度却要许多年的时间。人们需要先不惜一切“抓住机会”，从简单的做起。

另一种观点，与先从“低处的果子”摘起的论点相反。它认为，改革具有很强的互补性，如果只是将财产送给朋友，这种私有化并不是一项伟大的成就，只要需要，人们随时都可以实现它；而建立一个私有、竞争的市场经济却是一项伟大的成就，但这需要一个制度框架，一系列可信、可行的法律和规章。在这种观点下，只有在所需的制度设施到位的情况下，更大规模的具有政治敏感性的私有化才能够得以实现。与此同时，面向相关利益者的中小型企业私有化（这类私有化被滥用的可能性更小，并且要求更简单的监管结构）可以迅速进行。

那些关心改革的顺序和速度的人还担心没有适当的改革策略。改革成功的概率很小，而改革失败却可以破坏改革的可持续性。关键是成功，而非速度。如果改革不是可持续性的，那么投资者就没有动力做出发展所需要的长期承诺，经济就可能会陷入低均衡水平的陷阱中。成功地转型战略必须具有时间上的连贯性（time consistency）和政治上的可持续性（political sustainability）。

我们从中学到了什么？一些最生动的教训同政治程序本身有关。这个理论中所存在的问题是，利益群体在改革的进程中不会静止不动。先期进行的简单的改革可能会形成新的利益群体，进而阻碍后面的改革。比如：

• 在开始对银行实行私有化的过程中先将原来的银行出售给国内群体，这无疑是很容易做到的。在其他银行出售给外国人和允许外国银行直接进入

国内金融市场同国内银行进行竞争之前，新的国内私人银行得以稳定自己的经营。这一战略存在的问题是，这些拥有第一批私人银行的私人利益群体将运用他们的政治影响力阻止向外国人出售其他银行，以阻止外国银行进入本国市场。

- 实际上，许多国家采取了“先私有化，后规范”的政策。同样，原先在基本上没有规范下进行的私有化会形成强有力的既得利益群体，形成自然垄断，阻碍以后进行规范化的努力。[37]

虽然私有化本来是用来作为“抵消”在市场经济建设过程中的政治干扰的手段，但私有化却为特殊利益群体和政治势力提供了又一个维护特权的手段。比如，在各种各样存在问题的安排中，改革者的政治同盟“购买”资产（比如，用从政府那里借来的钱或从政府给予特许的银行中借到的钱），将因此而产生的“利润”中的部分再投入到支持改革者的政治活动中去。

科斯学派（Coasian）的观点认为资产会迅速重新再分配到“有效”生产者手中是不对的。这种观点失败的部分原因在于没有形成真正的初级市场，也不存在真正的二级市场。因此，资产更多的是被“掠夺”了，而不是被出售了。

但科斯学派还有一个更重要的问题。那就是不仅应明确私有权对可持续性很重要，更应清楚如何对私有权进行界定。就像几个人都对“切成小块的蛋糕”存在权益，但权益界定并不清楚。一种方法赋予某些人“明确的私有权”（clear property rights）（可能依据政治立场），然后让他们进行交易。但其他人可能会拒绝这种分配，破坏这种“解决方法”。这种解决方法忽视了讨论和协商的整个过程，而经过协商同意的产权可能会得以“坚持”并受到尊重。在相关利益者之间进行协商解决的方法中，确切的结果并不清楚，但所有方面都有动力达成某些可以持续下来的共识，因而生意可以继续进行下去。但当那些通过批准或默许获得“明确”产权的人认为他们的产权不够稳固（也不可能稳固，因为他们本来就不具备什么合法性），因此对他们来说更为合理的就是进行资产瓜分，而不是进行财富创造，而我们所追

37　这就超出了顺序问题的范畴，而是一个对市场经济本身错误理解的问题。在这里，私人所有权和竞争不再是被看作有效创造财富的“连体双胞胎”，人们更迷信私有化，而竞争政策和其他市场规范被视为次要的考虑。在这种情况下，人们将视角更多地放在其他问题上，如私有化的速度等。

求的目标恰恰是更好地创造财富。

2. 政府“掠夺的手”和私有化的“丝绒手套”

主张私有化独立于竞争甚至规范环境的一个理论就是政府“掠夺的手”的理论。[38]政府被看作是问题的根源：政府对国有企业进行干预，对私人企业进行掠夺。该理论认为，问题主要在于政府的失败，而不是市场的失效。[39]对企业实行私有化并对经济生活实行非政治化是总的政策目标。

> 俄罗斯私有化改革的设计师们了解产权执行不力所带来的危险。然而由于对政治的强调，改革者预测制度将会随着私人所有权而发生变化，而不是相反。(Shleifer and Vishny，1998，11)

不仅监管制度和公司治理制度被认为会自动地出现，这一理论的支持者在俄罗斯还真看到这些变化的实现。“支持公司治理的制度，比如银行业和资本市场，也会得到发展迅速，部分原因是实行了私有化的公司获得了更多的盈利机会”。(Shleifer and Vishny，1998，254，Note 4)

历史学家可能会对由俄罗斯的私有化的设计师们实行的私有化是如何导致现在的寡头经济（oligarchy）和无秩序性（disorganization）颇费猜疑。“掠夺的手”理论认为政府是绝对腐败的，而私营部门则几乎是完美的（带着玫瑰色的眼镜来看）。然而，由此所导致的在没有任何监督保障的情况下（非政治化）将资产转移给私营部门只是成功地将“掠夺的手”戴上了私有化的“丝绒手套”。由于缺乏公共制约，“掠夺的手”更加肆无忌惮地掠夺。资本账户的迅速开放，使得前面所述的“银行业”鼓励每年上百亿的美元从俄罗斯被掠走，而支持资本账户开放的设计师们谈判了数十亿美元的国际债务。经济和政治力量（激励机制）同时起作用，其结果却与“掠夺的手”理论的推崇者的预测相差甚远（有些人仍然认为在改革进行了10年以后，虽然产出骤跌，社会不公剧增，我们就此得出结论也未免太操之过急了点)。为什么我们仍然会吃惊呢？势力强劲的既得利益者利用政治程序维护和加强他们的经济利益并不是头一遭了。这次所不同的是，那些应该更了解情况的经济学家帮了这些既得利益者的忙。不知为什么他们却相信（尽管历史很久以来一直证明恰恰相反），这些政治和经济力量的联合将会产生更

38　Schleifer and Vishny（1998）。

39　事实上，Schleifer 和 Vishny 指出，俄罗斯的私有化计划“恰恰不再强调公司治理，由于其目标是减少政府失败带来的伤害，而不是减少市场失灵带来的伤害”。（1998，11）关于最近的讨论，请参见 Dyck（1999）。

有效的社会结果。

给"掠夺的手"带上一副"丝绒手套"并不能解决根本问题，无论是公共部门还是私人部门的问题。这就是为什么我强调要采取将权利下放的分权策略，它使得人们能利用当地机构（比如企业，协会、工会和地方政府）保护自身的利益，并利用他们的资源在更广范围内逐步地重新建立能发挥作用的机制。这就引出了关于制度变革的方法和速度的更大的争议。

3. 现代争论：休克疗法和渐进主义

标准的西方建议，比如我所提及的"华盛顿共识"，采取的是 Hirschaman（1973, 248）称之为理想化的、基本原则性的和根本与彻底的方法进行改革，而不是渐进性的、治疗性的、零碎的和适应性的方法。我对于在制止通货膨胀计划中通过休克疗法迅速重建信心的做法并不十分反对。问题在于试图运用休克疗法"安装"制度，这种方法可能被称做"闪电战"方法更适合。从历史上来说，运用休克疗法或闪电战方法改变制度是同法国大革命中的雅各宾主义（激进共和主义）和俄国革命中的布尔什维克主义相关联的（这一点极具讽刺意味）。

对雅各宾—布尔什维克式制度变革有一种所谓"奥地利人"的批判传统。Karl Popper（1962）对乌托邦社会机器的批判和哈耶克（Friedrich Hayek，1979）对雅各宾科学至上主义野心的批判都给这一传统注入了现代奥地利的味道。但究其根源至少可以追溯到 Edmund Burke（1937（1790））对法国革命中雅各宾主义的批判。Peter Murrell（1992）曾明确地运用这一传统对休克疗法进行批评。我自己专业研究的一个主题就是信息问题加上人类本身容易出错的因素使我们所面对的世界同传统的新古典经济理论中的模型的惊人的差别。[40]事实上，奥地利学派的许多直觉和非正式论点都会在新的信息经济学中找到它们准确地表达。因此，我对华盛顿共识中的休克疗法部分，至少是适用于制度变革的部分，一直持有的疑虑也就不奇怪了。

具有讽刺意味的是，对乌托邦社会机器的现代批判的依据恰恰是从资本主义向共产主义过渡的布尔什维克方法，而休克疗法则努力利用许多相同的原则进行相反方向的转型。就好像许多西方顾问只是认为布尔什维克们使用了错误的课本，而并不是完全错误的方法。公文包里装着正确的教科书，"市场布尔什维克"们就能够飞到后社会主义国家，运用列宁方法的一个和平的版本进行相反方向的转型了。

---

40 参见 Stiglitz 1994 年的研究成果及相关参考书目。

但如果我们只把它看成是忽视了奥地利或信息经济学中对乌托邦社会工程学的批判，就轻视了这个问题。转型中的“休克疗法”的一个深层次的根源是“冷战”所留下来的道义情绪和对“冷战”胜利的沉醉。一些“冷战”经济学斗士们似乎认为他们自己是肩负着铲除共产主义“罪恶”制度的重任，建立私有财产的市场经济的新的、干净的、纯粹的“教科书制度”的工程师。从“冷战”的视角来看，这些人仍对从后共产主义演化而来并且保留着演化痕迹的转型形式持同情态度，他们应该感到内疚。只有在“转型”所提供的“机会之门”打开之时，采取闪电战的方法才能在人们有机会组织起来保护他们过去的利益之前实现变革。这种想法是布尔什维克和雅各宾主义思想的翻版。

因为无论是好还是坏，“大辩论”大都是以隐喻性的术语形式进行的，我将在表 1 中对“隐喻之战”（battle of the metaphors）进行概述（见表 1）。

表 1 “隐喻之战”

	休克疗法	渐进主义
连续性和间断性	没有连贯性的间断或休克——砸烂一个旧的社会组织以建立一个新的社会组织	连续的变化——努力保护那些好不容易重新建立起来的社会资本
初始条件的作用	是不会被初始条件“扭曲”的最好的社会工程解决方法	将初始条件考虑在内的一点一点地发生变化（连续不断的进步）
知识的作用	强调最终蓝图所需要的明确的或技术的知识	注重那些对本地变化具有可预测性的，但不适用于大的或全球变化的本地实践知识
认知态度	了解你正在做什么	了解你正在做但却不知道的东西[41]
有关深坑的隐喻	一跳越过深坑	在深坑上建造一座桥
有关修补破船的隐喻	在干船坞重新造一艘船。干船坞可以作为水外面的一个中点，可以使船在不受海上的条件的影响将船重新修造起来	在海上修船。没有“干船坞”或中间支点可以使对社会制度的变革在社会外部得以完成。变革永远从既定的历史制度开始
有关移植树木的隐喻	坚决地一次性地实行移植，抓住所有的好处，尽快从休克中苏醒过来	逐个进行准备，将树的主要根部包裹好（nemawashi），防止对整个体制造成休克，提高移植成功的几率[42]

41 Benziger（1996）.

42 参见 Elster et al. 在 1998 年对“有关修补破船”的隐喻以及 Morita（1986）对 nemawashi 的论述。

从历史上来讲，中国人对这种思想方法并不具有免疫能力，但他们似乎通过“大跃进”和“文化大革命”已经“将它从他们的制度中除掉了”。他们从一系列后果中汲取了深刻的教训。当他们开始为市场经济选择一条道路时，他们选择了渐进主义的道路（摸着石头过河[43]），并且是非理想化的实用主义道路（不论黑猫白猫，捉住老鼠就是好猫）。他们有着这样的至理名言，“了解所做的事情中所不知道的东西”。因此，尽管专家向他们保证，再向前跳一大步就可以越过深坑，他们也不会因此而跳下山崖。

相反，俄罗斯人在用干净的课本模型武装的先知的引导下，选择了一个更加具有雅各宾色彩的改革体制。他们这回才真正理解了“并不是你所不知道的会伤害你，而往往是你所知道的会给你带来伤害”这句老话的意思了，但代价却很沉重。

4. 综合发展框架和参与的假定

变革的其他战略选择是什么？由于社会和组织成本非常脆弱，“一经毁坏很难修复”，因此最好从现有的社会制度入手，并努力引导进行渐进性的转变，而不是“从根到枝干”全部铲除以实现从“从一张白纸”开始。

> 不愿从目前的位置起步已经被历史证明是一个谬误：……因为过去的教训就这一点而言似乎是特别清楚，人的本性也明确地证实了这一点。在整个历史中不断重复地记录着这点：人们必须参与计划；现有的制度必须成为其中的一部分；公民的自我教育比具体项目或物质变化更加重要。(Lilienthal, 1944, 198)

为什么改革者那么不愿意从他们当时的立足点起步？也许最简单的解释就是前苏联后期的改革者认为，任何从苏维埃或俄罗斯改革中有机地发展出来的东西都仍然带有共产主义的标签。他们想利用“机会之门”大开之际同过去彻底决裂，跳过深渊，而进入像西方教科书中所描绘的“先进模型”中去。

我们应该清楚：风险无处不在。对渐进式改革的批评者们担心旧的既得利益者不会甘于没落，而会通过某种形式积聚力量。他们还担心，人们对变革的热情是有限的，必须抓住现有的机会。另外，民主社会已有很长一段的停滞情形，如果这种情形发生于亟待改变的社会，后果将是灾难性的。

也许这些自相矛盾的担忧和恐惧不会像利益相关者私有化（或称为“自发的”私有化）的争论那样很快烟消云散。“自发”这个词可能意味着一个自然的进化过程。哈耶克学派可能已将这些私有化视为对中央分权的自然（有效？）社会反应。在1989—1990年之前的10多年，东欧和前苏联的

43 Lin et al. (1996).

改革者一直实行权利下放。从20世纪50年代初期的南斯拉夫开始，推行了各种分权社会主义的模型，并渐渐在前苏联阵营中的许多国家有所推广，但幅度不断减弱。在20世纪80年代后期，“非国有化”和“分权”在前苏联得以推广。独立和“自主”的一些措施推广到了国有企业。新所有制形式，如合作制和由工人集体拥有的集体所有制被合法化。“租赁法为逐步实现国家所有制转变提供了法律依据：工人集体可以从国家手中租赁企业，并根据市场规律像私人企业一样进行经营”。（Plekhanov，1995，38）这些所有制形式并不是由国家强加给管理人员和工人的。它们代表的是人们同国家对他们生活控制进行抗争所进行的试验和集体努力的结果。[44]到1992年年初，有近万个企业成为了租赁制企业。[45]如果改革者意识到真正的变革需要参与者和参加者的话，他们应该很欢迎这个改革动力，并会帮助推行直到实行全面的私有化。而西方导向的改革者走的却是一条相反的道路。在俄罗斯，租赁运动停滞搁浅了，取而代之的是凭证式私有化。在所有前苏联的国家中，官方声明都强调实行凭证式私有化是为了加速私有化进程，但非官方和私下里，人们承认必须停滞租赁活动是为了给凭证拍卖留下点东西。

租赁制企业，比如中国的乡镇企业和南斯拉夫的自我管理企业，按西方的标准来讲远远不够“完美”。前苏联的国家改革者们没有努力改进这些所有制形式，防止出现滥用，并引导这些自发的力量，却将这些“有瑕疵的”和“不够完美”的自下而上的所有制改革运动完全停滞下来。为什么？部分原因是他们担心天真的工人会容许地方管理人和团体领袖剥离财产、削弱或摧毁企业。另一部分原因是他们感觉到新政治体制下的改革应该比旧制度下允许的“强制”革新更为猛烈。毫无疑问，一些人以中央计划者的思维看待改革过程：如何“控制”自发的私有化过程？

我们同时讨论了政治和政治动力，但是政治动力比经济动力更加难以预测。很少有人预见到前苏联的分崩离析，这一事实给他们带来了一些谦卑感。自此以后（在转型过程中）的预测并没有起色。可持续发展需要更广泛的支持，这种支持必然是由成功的历史所产生的。如果说改革经济学（economics of reform）表现的好一些，也许政治学也会表现的不错。但是今天，

44　当然，如果存在外部因素，“地方”参与者的合作均衡无法保证“全国性”的帕累托最优均衡实现。但是，这些外部性问题的重要性似乎远远不如替代策略中产生的“搭便车”公司治理问题来得严重。

45　Frydman et al.（1993）。

至少在近几年的俄罗斯，所谓的改革者和改革似乎并没有得到多少支持（但是这并不意味着“市场经济”没有获得支持，或者企业家精神被抹杀，反对似乎针对的是改革进行的方式）。当然改革者宣称是政治阻碍了他们：政治阻止改革以他们推荐的步伐和方式发生。但是这种宣示有一些不令人信服的地方：关于所推荐改革的步伐和次序的主要观点之一是最好假定政治情形。显然，休克疗法的支持者误判了政治。

在本文第一部分，我还提出他们误判了经济。他们低估了社会、组织和社会资本的重要性：他们低估了创建新企业的阻碍因素；也许最重要的是，他们几乎没有关注公司治理的问题。比如在证券模式中，企业真正的“公司治理”将存在于证券投资基金中，但这些基金有时是由改革者的政治盟友所掌控的（在后来的贷款换股份计划中，这种为政治盟友提供便利的私有化主题是“完善了的”，虽然其公司治理情况并非如此）。但是即使不牵涉到政治（政治卷入应该被视为内在的，是由过程自身提供的机会和动力的一个后果），我们已经看到很强的推理证据可预期证券私有化计划将面临严重的公司治理问题。利益相关者私有化也可能面临公司治理问题的困境。毕竟，“公用物品”和“搭便车”问题会在地方和全国范围内出现。但如果向地方团体提供适当的激励（就像中国的情形），至少可以预期地方团体将发展出解决问题的方式（像中国过去的情况）。

关于改革进程最困难的问题已经超出了经济学和政治学的范畴，涉及社会革新和变化的问题。这个问题在过去10年是一直被忽视的，因此，也难以找到关于这个问题的详细论述。要想对我们刚刚经历了的动荡的10年有所了解我们需要进行更多的研究，特别是从更冷静的历史的角度进行研究。但我认为我们可以就引发制度变革的方法总结一些教训。当然。一些政府发起的宏观经济管理式的一般情况，而在另一个极端，许多制度转变都不是政府所能左右的。当然，在这中间有灰色地带。但经济发展和转型更多的是制度转变，而不是日常的经济管理。当然，社会转型必须需要集体行动，但是这种集体行动能够在政府内和政府外，在全国和地方层次发生。中央层次不可避免地发挥较大的作用，但也许地方层次的创新会更有效。

因此，综合发展框架[46]赞成一种包容的、广泛参与和参加的假设。如果在“有瑕疵的”自下而上参加的改革和自上而下强加的被改革者们所认为是“模式化”制度改革中做出选择的话，那么综合发展框架赞成运用我们

46 Wolfensohn，1997，1998，1999。

的知识和经验努力去改进自下而上的转变。[47]

四、结论

正如本文开篇所述，即将结束的20世纪进行了两项伟大的经济试验。持续了21世纪大部分时间的第一项试验，即社会主义/共产主义的试验现在基本上已经结束，它所留给我们的教训也是非常清楚的。

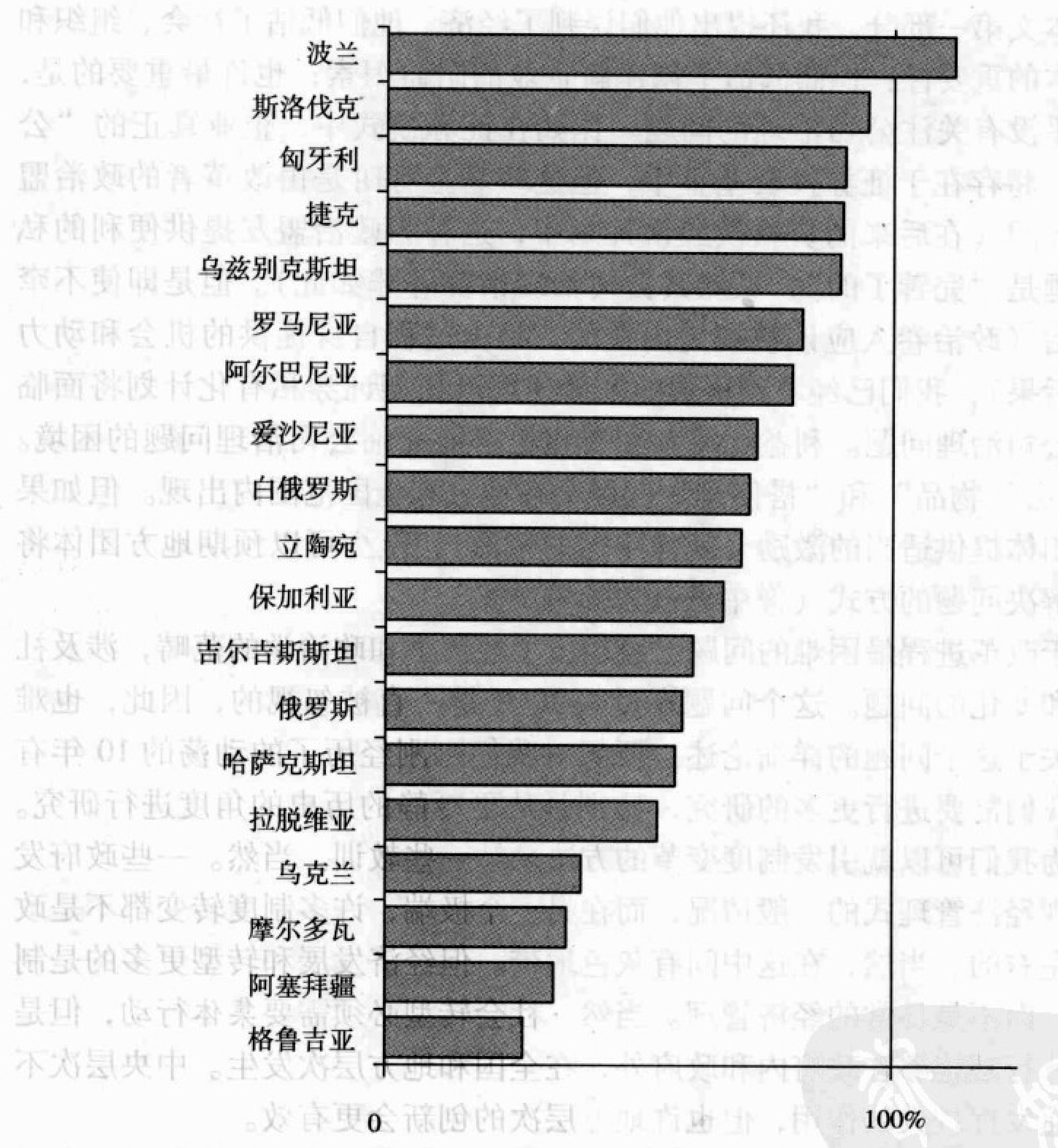


图3 转型经济体1997年GDP规模（与1989年比较）

47 例如，本次峰会上钱颖一在对中国改革的研究中提到，“中国改革的主要经验为，高增长之所以可行是因为存在灵活但不完善的制度，一些不完善的制度在某些时期甚至比最佳的制度更有效。这是由于次优原则的作用：阻止腐败的同时可能带来新的腐败。”（1999，6）

我们正处在第二项伟大试验之中，即从社会主义/共产主义经济向市场经济转型。这项试验没有完全像许多经济学家在10年前所预测的那样进行。可以肯定地说，转型还远远没有结束。但对大多数国家来说这10年并不轻松，即使中国取得了巨大的成功也面临着许多严峻的挑战。俄罗斯是一个资源丰富的国家，具有很大的潜力。我们知道一个社会要正常运行，国家就必须提供某种最低水平的基本服务，而提供这些服务就需要耗费资源。在所有的国家，税之所以能够被收上来就是因为政府通过保留没收没有履行纳税义务的纳税人财产权利的方式执行了税法。俄罗斯必须同其他国家一样拿出执行税法的决心来，提供国家所必须提供的基本服务。只有税法得到了遵守，政府的收入问题才能够得到解决，这些政府所面临的一个主要问题就得到有效的解决。如果税法得不到执行，通过破产和其他法律手段将过去私有化的财产再重新收回，政府也可以再次获得解决一些同私有化有关的关键问题的机会。希望这一次在解决这些问题时，能够更好地了解市场经济和改革程序的一些主要原则。希望这些国家以及他们的顾问从过去10年那些苦涩的少数的几个成功例子中汲取教训。

参考文献

Arnott, R. and J. Stiglitz 1991. Moral Hazard and Non-Market Institutions: Dysfunctional Crowding Out or Peer Monitoring. *American Economic Review.* 81(1): 179-90.

Arrow, Kenneth 1972. Gifts and Exchanges. *Philosophy and Public Affairs.* 1 (4): 343-62.

_____ and G. Debreu 1954. Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica.* 22: 265-290.

Aslund, Anders 1995. *How Russia Became a Market Economy.* Washington: Brookings.

_____. 1999, *Why Has Russia's Economic Transformation Been So Arduous?* World Bank ABCDE Conference 1999, draft.

Balcerowicz, Leszek, Cheryl Gray, and Iraj Hoshi, Eds. 1998. *Enterprise Exit Processes in Transition Economies.* Budapest: CEU Press.

Baumol, W.J. 1959. *Business Behavior, Value and Growth.* New York: Harcourt Brace.

Begg, David et al. 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* London, Centre for Economic Policy Research.

Benziger, V. 1996. The Chinese Wisely Realized That They Did Not Know What They Were Doing. *Transition.* 7 (7-8 July-August): 6-7.

Berle, A. and G. Means 1932. *The Modern Corporation and Private Property.* New York: MacMillan Company.

Blanchard, Olivier and Michael Kremer 1997. Disorganization. *Quarterly Journal of Economics.*

112(4): 1091-126.

Blinder, Alan S. 1995. Should the Formerly Socialist Economies Look East or West for a Model? In *Economics in a Changing World: Economic Growth and Capital and Labour Markets*. Jean-Paul Fitoussi Ed. New York: St. Martin's Press. 5: 3-24.

Burke, Edmund 1937 (1790). Reflections on the French Revolution. In *The Harvard Classics: Edmund Burke*. Charles Eliot Ed. New York: Collier: 143-378.

Coase, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*. IV(Nov. 1937): 386-405.

_____. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

_____. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago, University of Chicago Press.

Dore, Ronald 1987. *Taking Japan Seriously*. Stanford CA: Stanford University Press.

Douglas, William O. 1954. *An Almanac of Liberty*. Garden City: Doubleday.

Dyck, Alexander 1999. *Privatization and Corporate Governance: Principles, Evidence and Challenges for the Future.* Washington: World Bank. Mimeo.

EBRD 1998, *Transition report: Financial sector in transition.* London: EBRD.

Ellerman, David 1993. Management and Employee Buy-Outs in Central and Eastern Europe: Introduction. In *Management and Employee Buy-Outs as a Technique of Privatization.* D. Ellerman Ed. Ljubljana: Central and Eastern European Privatization Network: 13-30.

_____. 1998. *Voucher Privatization with Investment Funds: An Institutional Analysis.* Washington, World Bank Policy Research Report 1924.

Elster, J., C. Offe, et al. 1998. *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Frydman, R., A. Rapaczynski, et al. 1993. *The Privatization Process in Russia, Ukraine, and the Baltic States*. Budapest: Central European University Press.

Fukuyama, Francis 1995. *Trust*. New York: Free Press.

Gaddy, C. and B. Ickes 1998. Beyond the Bailout: Time to face reality about Russia's 'virtual economy'. *Foreign Affairs.* 77: 53-67.

Galbraith, Kenneth 1952. *American Capitalism*. Boston: Houghton Mifflin.

Gallup, J. L. and J. Sachs. 1999. "Geography and Economic Growth" *Proceedings of the 1998 Annual Bank Conference on Development Economics*. Pleskovic, B. and J. Stiglitz (eds.) The World Bank, Washington, D.C.

Gates, Jeff 1998. *The Ownership Solution*. Reading: Addison-Wesley.

Greenwald, B. and J. Stiglitz 1986. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *Quarterly Journal of Economics.* 101: 229-64.

Grossman, S.J. and O. Hart 1980. Takeover bids, the free rider problem and the theory of the corporation. *Bell Journal of Economics.* 11: 42-64.

Handy, Charles 1996. *Beyond Certainty*. Boston: Harvard Business School Press.

Hayek, Friedrich 1979. *The Counter-Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason.* Indianapolis: Liberty Fund.

Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale

University Press.
_____. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.

_____. 1973. *Journeys Toward Progress*. New York: Norton.

_____. 1992. *Rival Views of Market Society*. Cambridge: Harvard University Press.

Hoff, K., A. Braverman, and J. Stiglitz, Eds. 1993. *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*. New York: Oxford University Press.

Jensen, Michael C. and William H. Meckling 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 3(4): 305-60.

Kagono, Tadao and Takao Kobayashi 1994. The Provision of Resources and Barriers to Exit. In *Business Enterprise in Japan*. Kenichi Imai and Ryutaro Komiya Ed. Cambridge: MIT Press: 89-102.

Kaufman, A., L. Zacharias, and Karson, M. 1995. *Managers Vs. Owners*. New York: Oxford University Press.

Keynes, J.M. 1963. *Essays in Persuasion*. New York: Norton.

Knack, Stephen and Philip Keefer 1997. Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*: 1251-88.

Lieberman, Ira and Rogi Veimetra 1996. The Rush for State Shares in the "Klondyke" of Wild East Capitalism: Loans-for-Shares Transactions in Russia. *George Washington Journal of International Law and Economics*. 29(3): 737-68.

Lilienthal, David 1944. *TVA-Democracy on the March*. New York: Harper.

_____. 1949. *This I Do Believe: An American Credo*. New York: Harper.

Lin, Justin Yifu, Fang Cai, and Zhou Li 1996. *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. Hong Kong: Chinese University Press.

Lindblom, Charles 1990. *Inquiry and Change*. New Haven: Yale University Press.

March, J.G. and H.A. Simon 1958. *Organizations*. New York: Wiley.

Marris, R.K. 1964. *The Economic Theory of Managerial Capitalism*. New York: Free Press.

Marshall, Alfred 1897. The Old Generation of Economists and the New. *Quarterly Journal of Economics* (January): 115-35.

McDermott, Gerald 1998. *The Communist Aftermath: Industrial Networks and the Politics of Institution Building in the Czech Republic*. Ph.D. dissertation in Political Science. Massachusetts Institute of Technology.

Michels, Robert 1962 (1915). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Collier.

Murrell, Peter 1992. Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition. *Eastern European Politics and Societies*. 6(1): 3-16.

Piore, Michael and Charles Sabel 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.

Plekhanov, Sergey 1995. The Road to Employee Ownership in Russia. In *Transforming Russian Enterprises*. John Logue, Sergey Plekhanov and John Simmons Ed. Westport CN: Greenwood Press: 35-70.

Popper, Karl R. 1962. *The Open Society and its Enemies: The High Tide of Prophecy: Hegel, Marx, and the Aftermath*. New York: Harper and Row.

Putnam, Robert 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

Qian, Yingi. Forthcoming. *The Institutional Foundations of China's Market Transition*. Paper presented to 1999 Annual Bank Conference on Development Economics.

Roe, Mark J. 1994. *Strong Managers, Weak Owners: The Political Roots of American Corporate Finance*. Princeton: Princeton University Press.

Ross, Stephen 1973. The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review*. 63 (May): 134-9.

Sabel, Charles 1994. Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development. In *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*. Lloyd Rodwin and Donald Schön Eds. Washington: Brookings: 231-74.

______. 1995. "Bootstrapping Reform: Rebuilding Firms, the Welfare State, and Unions." *Politics & Society* 23 (1 (March 1995)): 5-48.

______ and Jane Prokop 1996. Stabilization through Reorganization?: Some Preliminary Implications of Russia's Entry into World Markets in the Age of Discursive Quality Standards. In *Corporate Governance in Central Europe and Russia*. Roman Frydman, Cheryl Gray and Andrzej Rapaczynski Eds. Budapest: CEU Press. 2: 151-91.

Sah, R. and J. Stiglitz 1991. Quality of managers in centralized and decentralized economic systems. Quarterly Journal of Economics. 106: 289-96.

Sappington, S. and J. Stiglitz 1987. Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*. 6(4): 567-82.

Scholes, Myron 1991. Stock and Compensation. *Journal of Finance*. 46(July): 803-23.

Shleifer, Andrei and Robert Vishny 1998. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.

Spicer, A., G. McDermott, and B. Kogut 1998. *Entrepreneurship and Privatization in Central Europe: The Tenuous Balance Between Destruction and Creation*. Working Paper 98-18, Philadelphia, Wharton School, U. of Penn.

Stark, David 1996. Networks of Assets, Chains of Debt: Recombinant Property in Hungary. In *Corporate Governance in Central Europe and Russia*. Roman Frydman, Cheryl Gray and Andrzej Rapaczynski Ed. Budapest: CEU Press. 2: 109-50.

______ and Laszlo Bruszt 1998. *Post-Socialist Pathways: Transforming Politics and Property in Eastern Europe*. New York: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph 1972. Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Take-Overs. *Bell Journal of Economics*. 3 (2): 458-82.

______. 1974. Incentives and risk sharing in sharecropping. *Review of Economic Studies*. 41(April): 219-255.

______. 1982. Ownership, Control and Efficient Markets: Some Paradoxes in the Theory of Capital Markets. In *Economic Regulation: Essays in Honor of James R. Nelson*. Kenneth D. Boyer and William G. Shepherd Eds. Ann Arbor: U. of Michigan Press : 311-41.

______. 1985. Credit Markets and the Control of Capital. *Journal of Money, Banking, and Credit*. 17(2 May): 133-52.

______. 1987. Principal and Agent. In *The New Palgrave: Allocation, Information, and Markets*. J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman Eds. New York: Norton: 241-53.

______. 1993. Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern



Europe. In *Privatization Processes in Eastern Europe*. Mario Baldassarri, Luigi Paganetto and Edmund S. Phelps Ed. New York: St. Martin's Press : 179-204.

_____. 1994. *Whither Socialism?* Cambridge MA: MIT Press.

_____. 1998. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, *Wider Annual Lectures 2*, January 1998.

_____ and A. Edlin 1995. Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies. *American Economic Review.* 85(5): 1301–12.

Wedel, Janine 1998. *Collision and Collusion*. New York: St. Martin's Press.

Weiss, Andrew and Georgiy Nikitin 1998. *Performance of Czech Companies by Ownership Structure*. Washington DC, World Bank.

Weitzman, Martin 1993. How Not to Privatize. In *Privatization Processes in Eastern Europe*. Mario Baldassarri, Luigi Paganetto and Edmund S. Phelps Eds. New York: St. Martin's Press: 249-269.

_____ and Chenggang Xu 1994. Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives. *Journal of Comparative Economics.* 18: 121-145.

Wolfensohn. J. D. 1997. *Annual Meetings Address: The Challenge of Inclusion.* Hong Kong: World Bank. www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw_sp/jwsp97e.htm.

_____. 1998. *The Other Crisis: 1998 Annual Meetings Address.* Given at the 1998 World Bank/International Monetary Fund Annual Meetings. Internet Access: http://www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/index.htm.

_____. 1999. *A Proposal for a Comprehensive Development Framework (A Discussion Draft).* Washington: World Bank.

Woolcock, Michael (forthcoming). *Using Social Capital: Getting the Social Relations Right in the Theory and Practice of Economic Development.* Princeton NJ: Princeton University Press.

“激进式改革”之后？部分国家法治建立的障碍*

当俄罗斯开始大规模私有化时，人们普遍认为这将产生一个拥护法治的强大团体。但这种情形并没有发生。我们在本文中提出了一个对法治的政治需求的动态均衡模型，证明即使“法治”是帕累托有效的游戏规则，大规模私有化的受益者也不一定需要“法治”。其原因在于，有关法治建立的不确定性会导致资产剥离，而资产剥离带来的好处将会诱使人们延长无法治的时期。

最近经济学家对从更宽泛的政治经济学角度来理解“游戏规则”的建立更加感兴趣，而之前人们大多是简单地考察在给定规则中个人的行为。1989—1991年东欧和前苏联的解体则为观察并影响游戏规则的建立提供了一个绝佳的机会。最初，大多数观察家认为，如果在国有企业私有化之时或之前快速达到市场经济的法治状态在政治上是可行的，那么政府将会这么做。但是有人却提出这种设想在政治上并不可行。快速私有化（不论如何实现）的主张者们说，“无须担心”。他们认为，法治的出现不仅是动态可行的，而且一定会出现。赋予个人对财产的控制权将创造出支持法治的团体。在所有解体后的东欧国家，西方援助者都鼓吹“快速”私有化——将国有企业快速到私人手中（Przeworski et al.，1995，p. viii，at note 2）。Shleifer 和 Vishny（1998）对这种观点的范例进行了清晰的阐述：

私有化会为支持私产的制度的建立带来巨大的政治利益，因为它创造出了开始游说政府……建立市场支持制度……的私有业主，（此类）制度将以私产而非其他为导向。（pp. 10 - 11）

---

* “After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post Communist Societies” with Karla Hoff, *American Economic Review*, June, 2004。我们非常感谢 Avinash Dixit 提供宝贵建议。同时还感谢 Jeffry Frieden, Phil Keefer, Steve Knack, Branko Milanovic, Jean - Philippe Platteau, Arijit Sen, Anqing Shi, Ken Sokoloff 以及参加世界银行、2000年和2001年 NEUDC、2002年奥斯陆发展经济学银行年会（Annual Bank Conference on Development Economics）等研讨会的与会者。

但是以前没有一种理论对这种制度进化（包括保护投资者的法律框架）将会如何演化提供解释；实际上，迄今为止，这一过程仍然没有在俄罗斯、前苏联加盟国家、捷克共和国以及其他国家出现。许多学者认为，主要原因是这些国家对法治的政治需求很微弱。[1] 比如，Black 等（2000）观察到，在俄罗斯：

人们希望广泛的私有权会产生一个支持完善和执行（新的民事和商业法）的团体，这种情形并没有发生。相反，公司管理者和国家窃贼反对增强或执行资本市场法律的举措。他们不希望有一个强有力的证券委员会，也不希望有对自行交易加强管制的规章制度。而这些如同他们希望的那样，并没有出现。（p. 1753）

Freeland（2000）对改革的现实与改革者预期之间的反差进行了有力的诠释。她首先引用俄罗斯大规模私有化的首席设计师的阿纳托利·丘拜斯（Anatoly Chubais）的话形容俄罗斯商人："他们不断盗取、盗取、盗取。他们盗取一切……"（p. 70）但是她随后又引用丘拜斯支持科斯（Coase）的论述：建立市场经济所需的是私有财产，而不管它是通过何种方式获得的："但是让他们偷盗好了……他们将成为所有者和合适的财产管理者。"（p. 70）但在当时，俄罗斯并没有一个保护财产权的法律框架。

如同当时西方许多学者一样，Freeland 形容丘拜斯是一位"政治科斯定理"的支持者，该定理认为，一旦控制权交给私有代理人，他们将保证推行建立法治的政治改革："丘拜斯希望他能够设计一个不仅不受普遍腐败行为影响的，甚至可能利用腐败行为的计划。商人的贪婪将使他们成为私有化最有效的游说者；一旦在他们成为真正的所有者之后，他们的腐败行为将会终止"（p. 70）。最终，大多数改革者开始醒悟了："（俄罗斯的改革者）认为，他们的信念，即私有财产制度，是最重要的——但同时他们却束手无策地看着腐败、虚弱的国家以及无效的法律使得私有权变得近乎无关。"（p. 344）

本文是大量研究苏联和东欧解体以及资产大规模私有化之后（社会）

1 关于俄罗斯，参见 Gray and Hendley（1997），Aslund and Dmitriev（1999），Stoner – Weiss（2001）以及 Kitschelt（2001）。关于俄罗斯和其他转型国家，参见 Black 等（2000）和 EBRD（2001，2002）。

对法治的政治需求或阻挠的文献一部分。[2]在其他一些文章中，我们已经在一个“寡头模型”的框架中对法治的支持团体进行过探讨。在该模型中，一些代理人拥有大量财富，能对媒体和政治进程产生影响，并会运用他们的政治能量建立让他们受益的法律制度。从他们获得成功这个意义上来看，这样产生出的法律规范不会促进效率。[3]但是这里，我们将探讨我们所认为的更有利于产生这种有效法律制度的一系列条件。我们将给出一个模型，在这个模型当中，那些对私有化资产拥有控制权的个人无法从国家那里获得财产权保护，但却可以通过投赞成票的形式来共同建立法治社会。在这种模型中，大型私有化可能会创造出支持法治的团体，但这并不意味着人们应该将大型私有化视为建立法治的一种有效策略（因为身为政治内幕者的资本家仍能攫取国家资产，并建立一个给自身利益赋予特权的法律制度）。但是如果私有化在本文所讨论的情形下没有发挥这种作用，那么这种被用来为快速私有化提供依据的天真的制度变革观点就是可被质疑的。本文证明，私有化的受益人可能不会选择支持法治，即使它是帕累托有效的“游戏规则”。

为了通过简单的方式说明这一点，我们考虑一个可能存在的法律结构只随财产权安全性这一因素改变的社会。我们的模型中两个可选的法律体系代表了两种极端情况。我们所称的“*法治*”是指产权得到良好定义和执行，并能被广泛享有；与产权相关的纠纷能够在可预见的规则下得到解决。而我们所称的“*无法治*”则是指无法保证投资者所得不被任意没收，不保护少数股东权利不被侵占以及不保障合同权力执行的制度框架。

我们的方法——和大多数常见的讨论一样——在数个方面对法治和产权进行了大大的简化。我们的简化讨论认为国家在私有化以前“拥有”和“控制”资产，并将私有化视为产权向私有经济代理人（随后取得完全控制）的转移。法治有时从反面定义：无秩序国家。这两个概念都非常微妙。

---

2 我们简短的总结了一些关于在解体后东欧国家建立法治的障碍的文献。（1）Johnson, Kaufmann and Shleifer（1997）。Roland and Verdier（1999）以及 Glaeser、Johnson and Shleifer（2001）重点研究供给方面的约束。政府也许不能通过征税为以市场为导向的法律体系提供资金，或者法律制度的司法执行可能是无效的。（2）Dewatripont and Roland（1992，1995）以及 Hellman（1998）重点研究维持改革需求的问题：短期内遭受损失的团体可能反对改革，或者局部改革的早期受益者可能阻碍改革的进行以赚取租金。与此相对照，本文所试图阐述得主要现象是：*即使当法律体系符合大多数决策者的利益时，对法治的政治需求也未必会出现。*

3 Hoff and Stiglitz（2002）。Engerman and Sokoloff（2002）给出了许多历史案例：少数富人能够攫取国家资产，并且发现：建立限制广大人群参与市场和发展的法治符合他们自身的利益。

比如，在俄罗斯，法律被一些团体加以利用，他们通过滥用破产程序的方式将资产从他人手中掠走。在另一些情形下，法律被用来制造进入障碍以维持某些团体的垄断地位。我们对"法治"这个词的使用主要指的是通过一种适当中性和可预见的方式实施财产权：[4]在"法治"下，地方、地区和国家当局为所欲为的能力受到限制。但是在俄罗斯，私有化可能实际上扩大了地方当局的处置权。在一个法定政权中，少数股东表面上拥有"所有"权，但是通常没有控制权。在俄罗斯，法治的缺乏意味着即使所有权的价值也不确定。一夜之间，一个股东可能会发现他的权利被稀释，他的资产流失。更让人瞩目的是，在许多解体后的东欧国家，即使大股东也会遇到此类问题（Black et al.，2000）。

我们忽略了其他可能为财富创造提供激励的解决方案，比如个人花费资源来维护他们创造的财产，以及非政府（自愿）性的对产权和合约的执行。毋庸赘述，此类安排基本上没有在俄罗斯发挥作用，仅仅在极少数情况下，它们在国家的层面上是有效的（Frye（2000）提供了一些关于俄罗斯的案例）。

在我们的模型中，对私有化财产拥有控制权的代理人关心他们能从这些权利中获得的财富，他们有两个可选策略：积累价值和剥离资产。在法治下积累价值比其他任何选择都能给大多数代理人创造出更高的收益。但是关于法治的不确定性可能会促使个人选择确定性的经济策略——剥离资产，包括将公司和社会资产转为私人使用——这进而使得拖延法治建立符合他们的利益。因此，仅有少数人支持建立法治以及在均衡时向法治转型的概率很低。

在我们的分析中，我们设法剖析各种"市场失灵"的作用。我们认为代理人的投票方式会影响其他代理人的行为（*溢出效应*），以及每个代理人的行为影响他的政治立场（*跨期*（intertemporal）*激励效应*）。每个人在试图对环境的选择施加何种影响时只关注自身而不是他人的利益。

从这个意义讲，政治环境是公共物品；在无法治的状态下，资产自身可以被认为具有一些公共资源的特点。个人将这个公共资源一部分占为己有反过来影响了其他人能够获得什么样的公共资源。财产权未来将被确立的消息可能会加剧今天的掠夺；同理，某些代理人可能会通过政治环境中存在的外

4　在某种意义上，我们模型中的数字方程式定义了我们所指的"法治"——一种按照我们所假设的方式来改变相对净回报的法律结构。

部性采取拖延建立法治的行动，以便让自己获益。[5]

我们模型中的许多能减弱对法治支持度的因素在当今的俄罗斯仍然存在：在共产主义阶段之前没有市场经济经验、腐败问题由来已久、私有化过程中的腐败、充足的自然资源、开放的资本市场以及 1992—1993 年的恶性通货膨胀（通过消灭私人储蓄加重了不完美资本市场的影响）。因此，该模型能够解释俄罗斯的现状。我们所使用的分析框架非常全面，它还有助于预测帮助一个社会向法治转变的宏观和资本市场政策。

毫不让人惊讶的是，无效的“游戏规则”会以纳什（Nash）均衡出现。只有在非常严格的条件下纳什均衡才是有效的（Greenwald and Stiglitz，1986）。改革的初始条件是我们并不具备完善的资本市场，而我们要解决的问题实际上是（就单个而言）可被忽略的代理人的分散化政策是否将产生有效结果。在这个方面，本文与 de Meza 和 Gould（1992）以及 Greif（1994）的产权执行多重纳什均衡选择的研究相关。

制度变革实质是一个动态过程——其成本和收益在未来产生。尽管如此，我们在第二部分和第三部分还是先给出了一个基于协调博弈标准框架的静态模型。第四部分开始考虑代理人的跨期决策。随后，我们将讨论该模型的重要假设。为了将该模型要解决的问题置于历史背景中，我们在第一部分中对俄罗斯私有化进程的历史加以简要阐述。

一、俄罗斯私有化概述

1991 年 12 月，苏联解体。1992 年，俄罗斯施行“激进式”改革。在俄罗斯，这些改革举措放松了对大多数价格的管制，并推出了大规模私有化计划。该计划将资产分配给管理者和工人，并通过公开拍卖出售股份。截至 1994 年 7 月当大规模私有化计划完成时，14 000 个中型和大型国有企业（占俄罗斯工业的 70%）已经被转变成为股份公司。公司内部人士平均持有私有化企业 70% 的股份。由于工人和外部的所有权如此分散，管理层在这些职工所有的公司中拥有有效的控制权（Frydman et al.，1996；Blasi et al.，1997）。

5　俄罗斯恰恰是这种情形（只要有国家资产被重新分配）；所有那些认为可能有机会以优惠条件获得国家资产的人都希望拖延法治的实现。形象一点的说法是，他们想多“咬一口苹果”。我们的分析假设每个人都是“微小的”，但正如我们在下面指出的，实际上俄罗斯私有化的第二阶段（“贷款换股份”计划）产生了寡头政治成员，他们（可能是单个地，但是肯定是协调一致地）拥有拖延建立法治的权力。Freeland（ch. 12）称，在 1997 年，他们中间至少有一个人觉得没有获得他应得的那一部分国家资产，因而威胁并且真的阻拦了改革。

1995—1997年，第二波私有化以"贷款换股份"的计划进行——这次是针对许多最有价值的金属、石油和公用事业公司。尽管第一次私有化计划饱受不平等问题的困扰——比如，nomenklatura常常通过停付工人工资，令工人别无选择不得不出售股份，由此导致股份数量不均衡（Black et al.，2000；Freeland，2000，p.93）——"贷款换股份"尤其被视做使用国家权力谋取特殊利益（Lieberman and Veimetra，1996）。该计划催生了寡头政治成员这一群体——指那些获得数十亿国家资产的少数银行家和工厂主；作为交换，他们帮助俄罗斯总统叶利钦再次当选。

大规模私有化启动时，支持法治的制度还没有确立。这种制度在所有社会都是不完美的，但是俄罗斯和大多数其他发达资本主义社会之间存在着质的差别。俄罗斯几乎没有公司治理的规章制度，没有让管理团队优胜劣败的规则。总统可以通过颁布政令进行统治。在1995—1996年，俄罗斯实行了保护股东权利的法律，但是政治反对派（自1993年开始定期举行自由选举）使得这些法令的执行变得徒有其名。

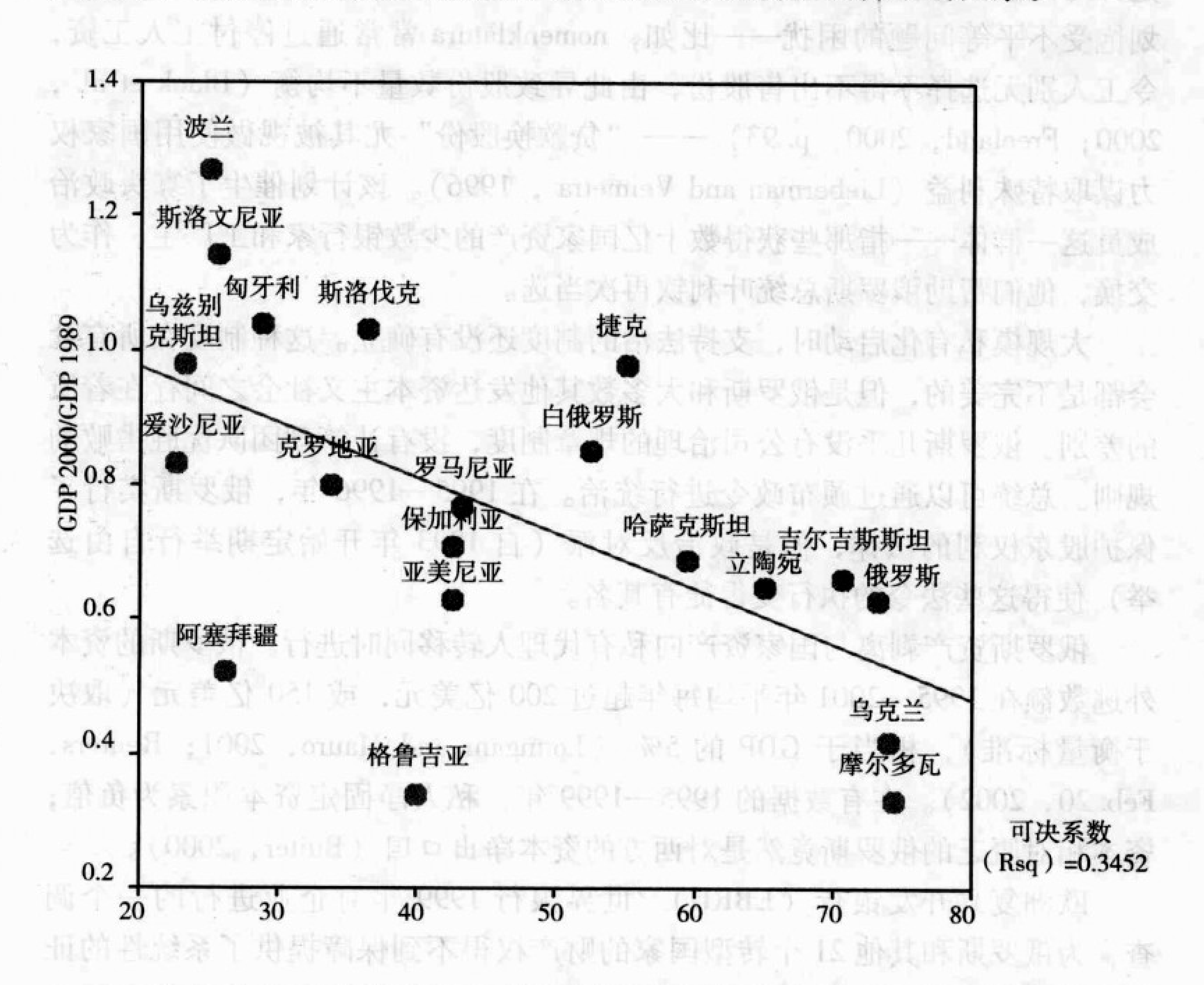
俄罗斯资产剥离与国家资产向私有代理人转移同时进行。俄罗斯的资本外逃数额在1995—2001年平均每年超过200亿美元，或150亿美元（取决于衡量标准），相当于GDP的5%（Loungani and Mauro，2001；Reuters，Feb.20，2002）。在有数据的1995—1999年，私人净固定资本积累为负值；资本相对匮乏的俄罗斯竟然是对西方的资本净出口国（Buiter，2000）。

欧洲复兴开发银行（EBRD）/世界银行1999年对企业进行的一个调查，为俄罗斯和其他21个转型国家的财产权得不到保障提供了系统性的证据。针对调查中一个问题"我对法律制度将在商业纠纷中保护我的合同和财产权具有信心"，在俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦和乌克兰居然有高达75%的企业声称它们对此持否定态度。图1是所有有数据的国家关于财产权无保障和增长的散点图。[6] 横轴显示的是在欧洲复兴开发银行/世界银行调查中表明不相信法律制度保护它们的财产和合同权利的企业比列。纵轴显示的是1989年和2000年期间GDP的百分比变化。在财产权最不安全的6个国家中，GDP大幅下降——根据官方统计数字，降幅超过30%。[7] Johnson

6 在除白俄罗斯以外的所有国家，私有领域从1989年占经济的极少比重发展到2000年占经济的主要比重（EBRD，2001）。

7 官方统计数据是不完整的，因为各个国家非官方经济占总经济的比重不同。鉴于现有的关于贫困率、用电率、死亡率数据，但上述定性结果是确定的（Johnson，Kaufmann，and Shleifer，1997）。

等（2002）在他们对解体后东欧国家企业的调查中发现，财产权得不到保障阻碍了它们将利润进行再投资，这也是导致经济产出低下的因素。



注：不安全性指数是不赞同下面这一观点的受访者比例："我对法律制度将在商业纠纷中保护我的合同和财产权具有信心。"选项为"基本赞同，倾向于赞同，倾向于不赞同，基本不赞同，严重不赞同"。在编制这一指数时，"倾向于不赞同"被归类为不赞同。

资料来源：关于 GDP 数据，EBRD，2001。关于调查数据，参见 http://www.worldbank.org/wbi/governance/beepsinteractive.htm. Hellman，Jones，Kaufmann（2000），Hellman and Schankerman（2000），记录并分析了调查结果。

图1　20 个转型经济体中增长和财产的不安全性

二、对法治需求的静态模型

我们从一个在协调博弈的标准架构下建立的模型开始分析。

代理人。模型包含两个阶段。每个代理人在第一阶段对企业拥有一定控制权，并在两种行为之间做出选择：[8]

积累价值：进行一笔不可撤销的投资，增加企业的价值。

剥离资产：剥离企业的资产，将资本转移到一个安全地带，挖走价值，而耗尽企业资本。

经济体包含一个标准化为 1 以 θ 为指数的代理人的连续统。θ 值高的代理人剥离能力越强（当企业资产流动性越强，债务越多，少数股东权益越高时，剥离一家企业资产的获益越大）。θ 在 $[\theta_{min}, \theta_{max}]$ 区间内按照累积概率密度函数 $H(\theta)$ 呈连续、可微分布。$h(.)$ 为其密度函数。[9]

政治环境。最初的状态是无法治。积累价值的代理人要求进行改革——建立法治——因为这是保证产权的唯一政治形式。奉行“拿钱就跑”策略且能够非法从他们的控制权中获利的资产剥离者则不然。代理人的经济策略由此决定了他的政治倾向。[10]假定 x 表示不支持法治的代理人比例。我们假设建立法治的可能性 π 依赖于支持者 $(1-x)$ 的规模以及其他因素（比如媒体自由，政党的结构以及突发性冲击）。我们将这一假设表达为：

$$\pi = \pi(x), \pi'(.) \leq 0, 0 = \pi(1) < \pi(0) = 1$$

回报。我们假定技术是规模报酬不变的。一个单元资产在第一阶段产出为 f。类型 θ 代理人如果选择剥离资产，能够就每单位资产实现额外价值 θ，因此每单位资产能获得总回报[11]：

$$s(\theta) = f + \theta$$

积累价值的代理人投资 I^j，将资产增加至 g。[12]由此他在第二阶段获得 V^j（这取决于法律体系）。j 代表法治 (L)，或者是无法治 (N)：

---

8 为简单起见，我们认为这两种策略是相互排斥的。对于一家收益归一位股东所有的企业来说，同时执行这两种策略是毫无理由的。对于一家有多个股东的公司来说，控股股东也许既希望追求价值创造也希望执行自我交易策略，但是这种情形不会维持下去，因为投资者将最终拒绝与一家欺骗他们的企业进行交易。

9 将剥离资产的能力作为代理人积累价值和剥离资产的相对回报差别的唯一来源简化了问题。但任何结论都不取决于这一简单化的假设。

10 这种情形不适用于后面该模型的动态延伸。

11 剥离的回报独立于法律体制，因此，对剥离者而言实行哪一种法律体系并不重要。我们在后面会放松这一假定（见式（4））。

12 在下面的动态版本中，g 代表了按比例的增长。

$$V^{j} = f + g - I^{j}$$

我们假设 $I^L < I^N$，这意味着为了积累价值，代理人必须与经济体中的其他人打交道。他从法治中受益，因为法治保证产权和合约的执行，有助于他进入国内和国际市场获得投入和信贷；如果没有法治，他获取的收益甚至无法抵补风险。[13]

这个模型进行了一个重要的简化，由此导致了对法治价值的低估：它抽象掉了影响 f 和 g 的外部因素。如果经济的很大一部分涉及资产剥离，那么（正如俄罗斯在20世纪90年代发生的情形），总生产将会受损，f 和 g 将会降低。[14]

图2概括了 θ 型代理人的回报结构。我们假设大多数代理人在法治下积累价值确实比剥离资产获得更高的回报：$g - I^L > \theta_{\text{median}}$。

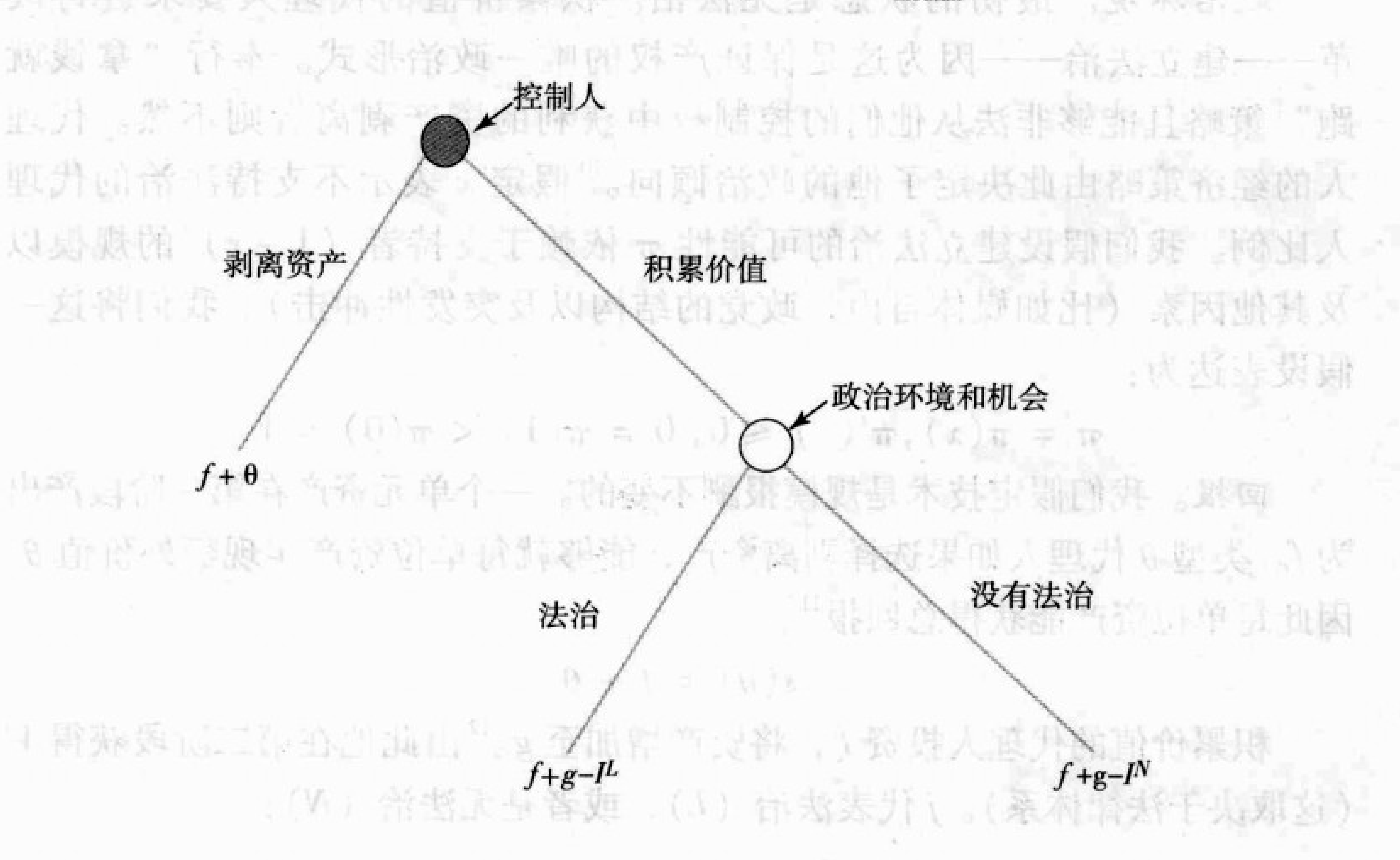


图2 代理人的两难：剥离资产或积累价值

13 为简单起见，我们在模型中将技术表述为要求一定水平的投资。这样在没有法治的情形下，高水平的投资成为必需；另外一种方法是，我们可以在模型中设计法治从同一水平的投资中获得较低的回报。这一简单化的假设不影响模型的结论。

14 尤其是，剥离资产的回报相对于投资的回报将会增加。除了对总需求的影响之外，有其他一些渠道存在。在较低的生产水平上，对非交易性的中间货物的需求降低，这对总供给有不利影响。如果许多人都腐败，诚实的相对回报可能下降。此类社会交互作用的重要性一直为 Murphy, Shleifer and Vishny（1993）以及 Hoff and Stiglitz（2001）所强调，后者提供了大量的文献综述。

给定 x，代理人积累价值和要求建立法治的上限值为 θ^*，由此

$$\theta^*(x) = g - \pi(x)I^L - [1 - \pi(x)]I^N \quad 转换线 \qquad (1)$$

因此，$1 - H(\theta^*)$ 比例的人口剥离资产并支持现状："无法治"。

均衡。均衡是依据对现状（没有法治）的支持度定义的。均衡是指某个满足下述条件的 x 值：

$$x = 1 - H(\theta^*(x)) \qquad (2)$$

我们将把函数 $x(\theta) = 1 - H(\theta)$ 称为剥离能力曲线。图 3 显示转换线和剥离资产能力曲线可能具有的形状。当两个曲线相交时，任何一组 $\{\theta^*, x\}$ 都是内点均衡。

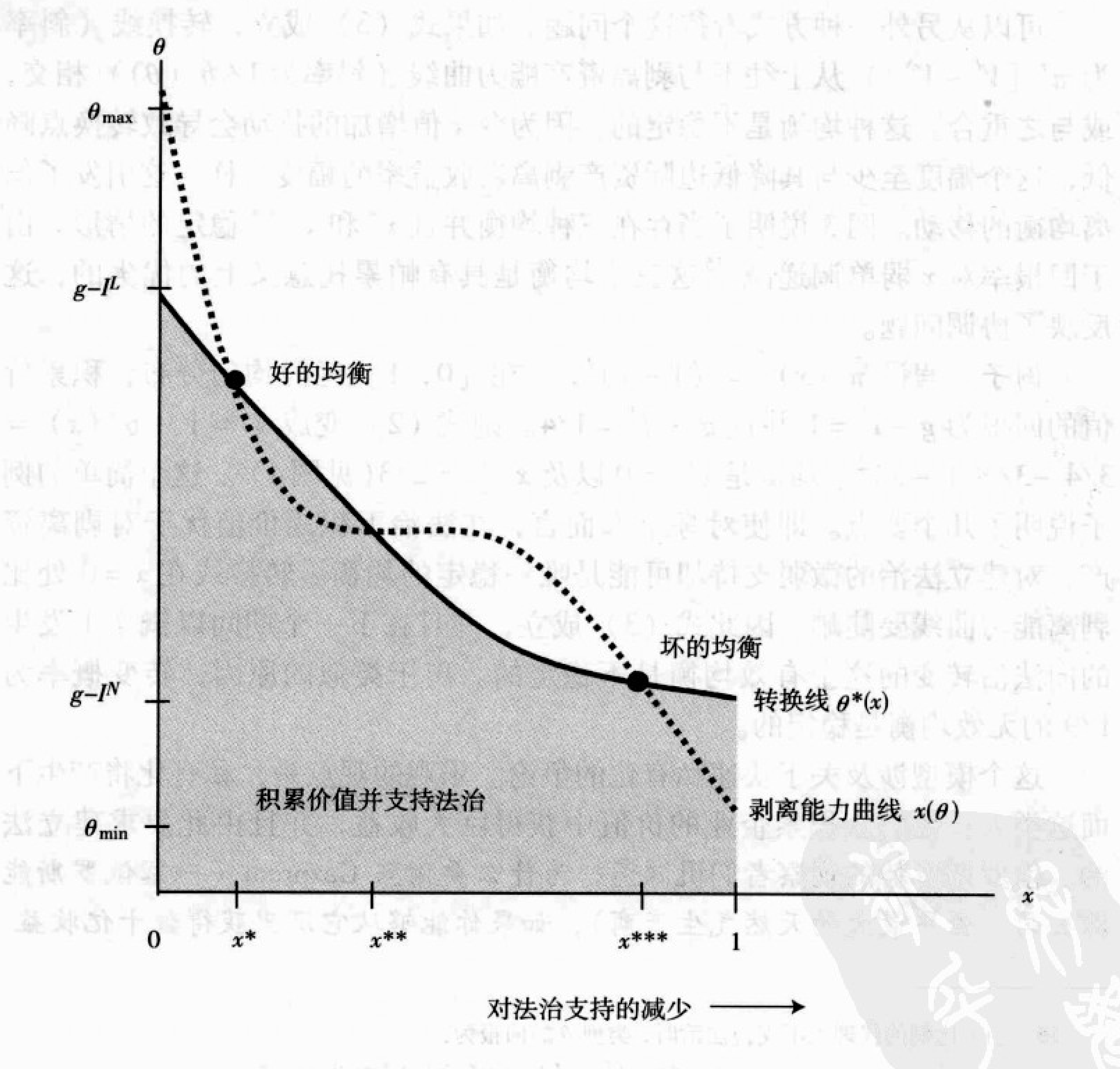


图 3 静态模型：多个均衡

定理 1：均衡总是存在。如果 $0 < x^* < 1$，并且下列条件成立：

$$-h(\theta^*(x^*))\{\pi'(x^*)[V^L-V^N]\}\geqslant 1 \quad (3)$$

则至少存在另外两个均衡，其中一个均衡建立法治的可能性更大，另外一个均衡建立法治的可能性较小。另外一方面，如果对所有 x，$-h(\theta^*(x^*))\pi'(x^*)[V^L-V^N]<1$，那么均衡则是唯一的。

证明：$\phi(x)=1-H(\theta^*(x))-x$ 满足 $\phi(0)\geqslant 0$，$\phi(x^*)=0$，那么 $\phi(1)\leqslant 0$，并且连续。如果式（3）成立，那么 $\phi'(x^*)>0$。

式（3）中的第一个因子是对两种行为无差异的代理人的密度。第二个因子是 x 对积累价值的回报的边际影响，它表明了政治体系外部性的强度。定理 1 意味着，如果外部因素足够大，则存在多个均衡。

可以从另外一种方式看待这个问题。如果式（3）成立，转换线（斜率为 $\pi'[V^L-V^N]$）从上往下与剥离资产能力曲线（斜率为 $1/h(\theta)$）相交，或与之重合。这种均衡是不稳定的，因为令 x 值增加的扰动会导致转换点降低，这个幅度至少与其降低边际资产剥离者收益率的幅度一样，这引发了偏离均衡的移动。图 3 说明了当存在三种均衡并且 x^* 和 x^{***} 稳定的情形。由于回报率对 x 弱单调递减，[15] 这三个均衡是具有帕累托意义上的优劣的，这反映了协调问题。

例子。假设 $\pi(x)=(1-x)^2$，θ 在 $[0,1]$ 区间均匀分布，积累价值的回报为 $g-I^L=1$ 并且 $g-I^N=1/4$。则式（2）变成 $x=1-\theta^*(x)=3/4-3/4(1-x)^2$。均衡是 $x^*=0$ 以及 $x^{**}=2/3$（见图 4）。这个简单的例子说明了几个要点。即使对每个人而言，在法治下积累价值优于对剥离资产，对建立法治的微弱支持却可能是唯一稳定的均衡。转换线在 $x=0$ 处比剥离能力曲线要陡峭。因此式（3）成立，并且在下一个期间以概率 1 发生的向法治转变的这个有效均衡是不稳定的。出于类似的原因，转变概率为 1/9 的无效均衡是稳定的。

这个模型涉及关于快速私有化的争论。乐观的观点是，私有化将产生下面这类人：他们从积累企业的价值中获得巨大收益，并且由此要求建立法治。俄罗斯形势的观察者们讥讽道，为什么要偷盗 Gazprom（一家俄罗斯能源公司，世界最大的天然气生产商），如果你能够从它那里获得数十亿收益

---

15 当 x 比例的代理人不支持法治时，类型 θ 的回报为：

$$\omega(\theta;x)=\begin{cases}\pi(x)V^L+[1-\pi(x)]V^N & \text{如果 } \theta<\theta^* \\ s(\theta) & \text{如果 } \theta\geqslant\theta^*\end{cases}$$

对于 $\theta<\theta^*$，$\partial\omega/\partial x=\pi'[V^L-V^N]<0$。对于 $\theta\geqslant\theta^*$，$\partial\omega/\partial x=\mathrm{d}s(\theta)/\mathrm{d}x=0$。

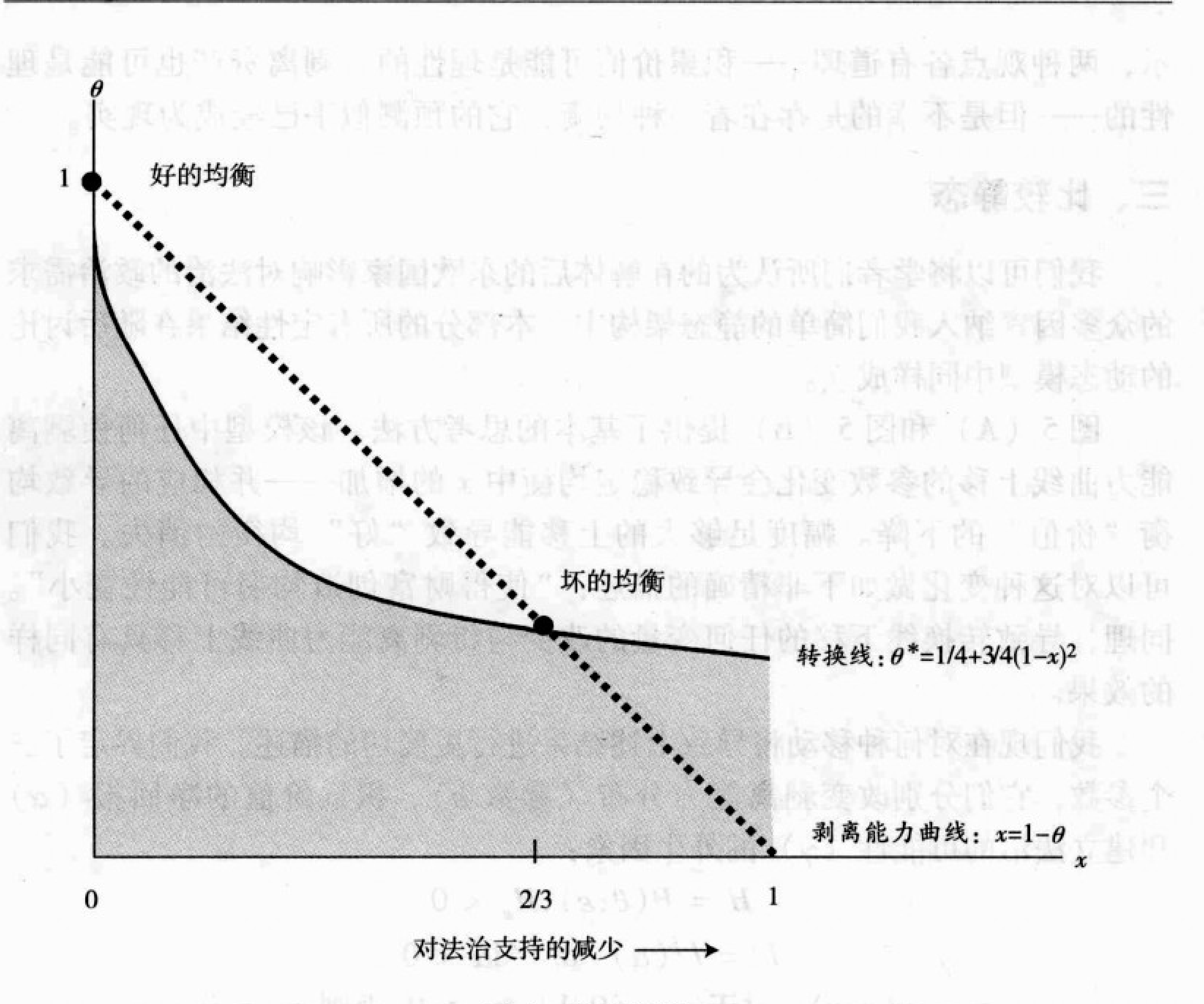


图4　数字例证

的话？[16]一个答案与财产权的可信度有关。如果一个人对 Gazprom 的财产所有权在未来不能得到保障（预期），那么他就不能获得数十亿收益（通过正常的商业投资）。如果我们认识到控制权能够超越所有权，这一点还将会更加正确。那些与创造财富相比在资产剥离方面拥有优势的人可能还在将公司和社会资产转为私人使用方面拥有优势，并且相应的不会支持法治，哪怕他们自己也有需要保护的资产。正如寡头政治成员波立斯·贝瑞佐夫斯（Boris Berezovksy）可能曾说过的，当你能够偷窃时为何要创造？[17]我们的分析显

16　这种讥讽的另外一个版本见 Frydman，Murphy and Rapaczynski（1998），p. 54。

17　波立斯·贝瑞佐夫斯曾经被形容为设计下面这类计划的大师："将现金吸收出他所研究的大型公司，使之实际破产。"（Klebnikov，2000，p. 4）他的广为流传的一个计划是在 Avtovaz 和通用汽车（General Motors）的合资公司生产一种新款俄罗斯汽车。据说，他并没有将出售公共证券的收入用来建造工厂，而是"用来使自己和（一位 Avtovaz 经理）获得对（Avtovaz，'俄罗斯工业皇冠上的一颗明珠'）的私有权"（Hoffman，2002，pp. 217，226）。在 1994 年，"对 Avtovaz 的犯罪和腐败行为感到恐慌的通用汽车退出了这个……项目（Klebnikov，p. 141）。这家工厂一直没有建成。

示，两种观点各有道理——积累价值可能是理性的，剥离资产也可能是理性的——但是不幸的是存在着一种均衡，它的预测似乎已经成为现实。

三、比较静态

我们可以将学者们所认为的在解体后的东欧国家影响对法治的政治需求的众多因素纳入我们简单的静态架构中。本部分的所有定性结果在随后讨论的动态模型中同样成立。

图5（A）和图5（B）提供了基本的思考方法。该模型中任何使剥离能力曲线上移的参数变化会导致稳定均衡中 x 的增加——并相应的导致均衡“价值”的下降。幅度足够大的上移能导致“好”均衡的消失。我们可以对这种变化做如下非精确的描述：“使得财富创造均衡可能性变小”。同理，导致转换线下移的任何变量的改变与将剥离能力曲线上移具有同样的效果。

我们现在对何种移动将导致上述结果进行更确切的描述。我们界定了三个参数，它们分别改变剥离能力分布（参数 ε）、积累价值的净回报（α）和建立法治的可能性（γ）的外生因素：

$$H = H(\theta;\varepsilon), H_\varepsilon < 0$$

$$I^j = I^j(\alpha),\ \mathrm{d}I^j/\mathrm{d}\alpha < 0$$

$$\pi = \pi(x;\gamma), \text{对于 } x \in (0,1), \pi_\gamma > 0, \text{否则 } \pi_\gamma = 0。$$

ε 增加将下移剥离能力分布，因此将会上移剥离能力曲线。α 或 γ 增加将上移转换线。[18]

定理2：（i）在稳定内点均衡环境的邻域内：

$$\mathrm{d}x/\mathrm{d}\varepsilon > 0,\ \mathrm{d}x/\mathrm{d}\alpha < 0, \text{并且 } \mathrm{d}x/\mathrm{d}\gamma < 0$$

（ii）存在社会乘数。当所有代理人认为其他代理人的行为固定不变时，参数改变将直接影响对法治的需求；此外，当代理人对其他代理人行为的改变做出反应时，参数改变将产生的间接的同方向影响。

证明：参看附录。

以下，我们依次考虑三种应用：初始条件、“公民道德”以及政策。

初始条件。人们以往的所见影响他们对未来的信念。在苏维埃的长期统治下，一个平行的、非正式结构与官方的共产党结构相伴而生，在这种结构

18 一些因素可能在剥离能力曲线或转换线的不同点产生反方向影响。我们的研究结果不依赖于一个既有因素对一条曲线或其他曲线影响的一致性，关键的是在最初均衡点的影响。

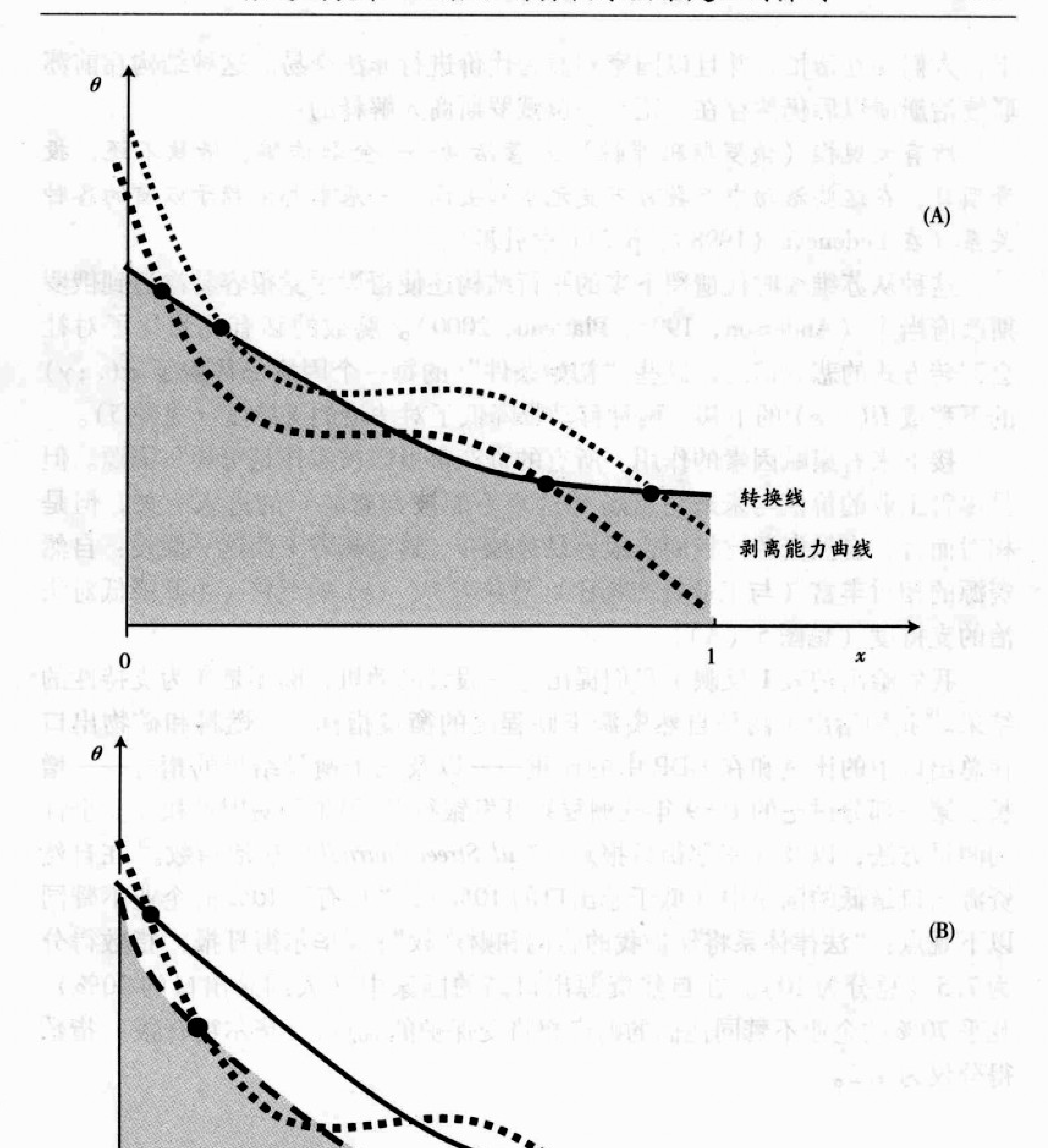


图5　比较静态：（A）剥离能力曲线上移（B）转换线下移

下，人们相互帮忙，并且以国家利益为代价进行非法交易。这种结构在前苏联统治崩溃以后仍然存在。正如一位俄罗斯商人解释的：

所有大规模（俄罗斯犯罪性）经营活动——金融诈骗、借款不还，投资项目，在这些活动中有数百万美元不知去向——基本都依赖于以前的各种关系（在 Ledeneva（1998），p. 211 中引用）。

这种从苏维埃时代遗留下来的平行结构还使得黑手党很容易渗透到俄罗斯政府当中（Anderson，1995；Platteau，2000）。腐败的私有化强化了对社会运转方式的悲观信念。这些“初始条件”的每一个因素都代表了 $\pi(.;\gamma)$ 的下移或 $H(.;\varepsilon)$ 的下移。两种移动都降低了对法治的支持度（见图 5）。

接下来看禀赋因素的作用。所有的资产都可以被看作是可耗尽资源。但是尽管工业的价值与未来对市场（这是不能被剥离的）的进入有关，但是相对而言，自然资源比较而言很容易被掠夺。这意味着下面这一假设：自然资源的相对丰富（与工业资产相比）意味着 $H(.;\varepsilon)$ 的下移，由此降低对法治的支持度（见图 5（A））。

我们给出的表 1 反映了我们提出这一假设的动机，而不是作为支持性的结果。[19]我们给出了两种自然资源丰腴程度的衡量指标——燃料和矿物出口在总出口中的比重和在 GDP 中的比重——以及三个衡量结果的指标——增长，第一部分讨论的 1999 年欧洲复兴开发银行/世界银行对财产权不安全性的测量方法，以及《华尔街日报》（*Wall Street Journal*）法治指数。[20]在自然资源出口量低的国家中（低于总出口的 10%），“只有” 40% 的企业不赞同以下观点：“法律体系将保护我的合同和财产权”；《华尔街日报》指数得分为 7.5（总分为 10）。在自然资源出口高的国家中（大约总出口的 20%），几乎 70% 的企业不赞同他们的财产权将受保护的观点；《华尔街日报》指数得分仅为 4.2。

---

19 14 个国家（可以得到自然资源过程的数据）的样本太小并且参差不齐，不能得出可靠的结论，即使有更大的样本，截面数据也不能检验这个假设，因为它不能区分因果方向。自然资源过剩通过影响剥离和积累资产的相对回报，以及通过影响由此导致的对法治的支持度，影响了法律体系。但是法治的缺失打击了制造业的“合同密集型”领域（相对于自然资源行业中的“合同密集型”领域）（Blanchard and Kremer，1997），这导致对自然资源衡量的增加。俄罗斯燃料和矿物出口占总出口中所占比例从 53.2 增长到 1996—2000 年的 60.6，因为制造业的出口下降，自然资源出口增长（World Bank，Statistical Information and Management Analysis）。

20 《华尔街日报》的投资专家小组根据“法治”对转型经济体评分，评分区间为 0（最差）至 10（最佳）。

表1　自然资源过剩、增长以及财产权的不安全

国家	天然资源过剩衡量方法			表现衡量方法		
	燃料和矿物出口/总出口（百分比）	燃料和矿物出口/GDP（百分比）	年	2000 GDP/1989 GDP（百分比）	相信法律体系不会"在商业纠纷中保护我的合同和财产权"（欧洲复兴开发银行/世界银行调查）（百分比）	《华尔街日报》法治指数（10 = 最好，0 = 最差）
摩尔多瓦	3.80	0.69	1994	33	74	4.7
斯洛文尼亚	4.36	1.65	1994	114	26	8.4
匈牙利	7.00	1.70	1994	104	29	8.7
斯洛伐克共和国	8.04	3.13	1994	103	36	6.4
捷克共和国	8.48	2.43	1994	98	55	8.3
爱沙尼亚	9.18	3.68	1995	83	23	8.5
平均	**6.81**	**2.21**		**89**	**40**	**7.5**
克罗地亚	11.02	3.16	1994	80	34	7.0
罗马尼亚	13.63	2.81	1994	77	43	5.6
保加利亚	16.17	6.72	1996	71	43	5.9
波兰	16.98	2.82	1994	127	25	8.7
立陶宛	18.32	5.96	1994	65	65	7.2
平均	**15.22**	**4.29**		**84**	**42**	**6.9**
吉尔吉斯斯坦	23.63	2.93	1995	66	71	4.4
哈萨克斯坦	48.86	12.87	1995	69	59	4.5
俄罗斯	53.16	14.44	1996	63	73	3.7
平均	**41.88**	**10.08**		**66**	**68**	**4.2**

注：上述国家根据第二栏所衡量的自然资源丰富程度排列。

资料来源：法治的排名来自《华尔街日报》（*Wall Street Journal*）的副刊 *Gentral European Economic Review*。第二栏和第三栏的出口和 GDP 数据来自 Statistical Information and Management Analysis（SIMA），世界银行。第五栏的增长数据来自 EBRD 2001。

我们的模型对这一模式给出了解释，该解释与"现在几乎成为至理名言的（自然）资源是当前发展中国家的'诅咒'"类似（Ross，1999；Robinson，Torvik and Veidier，2002）。尽管现有理论关注所谓的"食利者"国家（利用它们对自然资源的控制而不是通过实行受益面更广的法律体制维持它们的权力和财富），或者关注通过竞争性的"寻租"和保护；我们则强调另外一个不同的机制：在财产权薄弱的经济体中，自然资源相对于工业基础的较大比重增加了剥

离资产（相对于积累价值）的价值，而这反过来降低了对法治的支持度。

公民道德。在对模型略加修改后，我们就能用之考察在人群中一直存在的支持法治的代理人（不考虑其私人利益）的影响。[21]我们可以证明，他们的存在将增强利己的代理人支持法治（社会乘数）的动机。

假设社会由两类人构成：p 部分具有"公民道德"，他们无条件地支持法治。$1-p$ 部分是与我们模型中代理人一样的"机会主义者"，θ 根据 $[1-p]\ H(\theta)$ 分布。我们用 x^* 表示当 $p=0$ 时的均衡，用 x^{mixed} 表示当 $p>0$ 时的均衡。则：

定理 3　$x^{mixed} < [1-p]\ x^*$

证明：参见附录。

定理 3 显示，具有公民道德的个人对于实现"好"的均衡能够发挥不成比例的作用。从历史来看，美国宪法的制定者们不仅认识到这一点，而且将之纳入了他们自己的行为当中：即使不参与公共事业，他们也竭尽全力的维护他们的声誉。[22]与之相反的是公民道德的丧失——正如俄罗斯发生的情形，即腐败的管理者或者罪犯通过官方的私有化获得控制权——可能在产生"坏"的均衡方面发挥着不成比例的影响。

我们的模型还可以用来说明可能从联合政治中产生的乘数。假设代理人受到一个政策向量的影响——不仅仅是法治，而且还有其他政策，比如社会保险。那么关心社会保险而不关心法治的代理人可能会与支持法治的代理人结成政治联盟。他们承诺将建立法治，这使得他们能够发挥一种类似于前述"有道德"代理人的作用。

政策。我们讨论对法治的需要或反对，不能不考虑宏观经济政策，也不能不考虑金融市场自由化等其他规章制度，尤其不能独立于私有化进程的本质。紧缩性的货币政策有如下影响：导致实际利率升高的政策降低了折现因子，增加了资本成本。紧缩信贷的政策使得公司与积累财富更是背道而驰。[23]这些影响以一种与图 5（B）类似的方式增加了 $I^j(\alpha)$，降低了建立法治的可能性。

21　这一修订与 Haltiwanger and Waldman（1991）相关。

22　公民道德的声誉是"将我维持在一个最适宜提供服务的环境中"的方法，亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）（Wood，1991，p. 265 引用）写道："（乔治·华盛顿）在 1783 年之后的许多行为可以从这种对他的道德领袖声誉的深度关注方面来理解……对（美国宪法）的认可是对自己的一种认可。"（Wood，pp. 207 – 209）

23　时下有一些悬而未决的争论，一些经济学家认为，今天的高利率意味着将来会实行低利率，如果这一观点成立，那么紧缩信贷的政策对积累价值的影响将不同。

货币政策还会影响经济的状态。通过降低通货膨胀，尤其是恶性通货膨胀的风险，紧缩性的货币政策会提高对经济稳定的信心并由此提高积累价值回报。但是前述的一些负面影响可能会超过这一正面影响。紧缩性货币政策的结果可能比模型推导出的结果更糟，因为我们的静态模型没有考虑如下事实：随着资产剥离的进行，总供给函数将会往回移动。潜在 GDP 的这种回移产生了通货膨胀压力，消除了低利率的可能性，而低利率被一般认为是经济拥有健康动态的特征。[24]

接下来考虑资本市场开放的影响。在没有法治时，人们有采取措施保护财产免受国家和黑手党掠夺的强烈动机。资本市场解放为资产剥离者保护自己免受掠夺提供了一种新"技术"，但是国内的财富创造者们无缘于这种新技术。如果资本能够被藏匿在国外，那么它就不会被掠夺。这种效应可能会极大的改变两种动机之间的权衡，使之有利于资产剥离，$H(.;\varepsilon)$ 将会下移，建立法治的可能性将会降低（见图5（A））。

最后，看一下制度设计的影响。我们的模型只针对控制私有化企业的个人（截至1994年俄罗斯超过14 000人），因为我们的动机是分析他们的政治需求。我们没有涉及社会中其他人的政治影响力。规定了媒体自由、权力分离、全面获得政府和公共所有企业信息的制度设计将会提高这种影响力，并降低 $\pi'(x;\gamma)$。

四、动态扩展

前面部分列出了"鸡和鸡蛋"的模型，在这个模型中，关于法律环境的不确定性可能导致个人采取某些经济策略，从而不会支持法治的建立。但是这个含义在一个扩展的动态框架中是否还成立呢？有些人可能认为不会。毕竟，具有前瞻能力的代理人也许会同时选择剥离资产（为了在当前获得收益）和支持法治（未来获得未来收益）。支持"无法治"的不一定就是那些选择剥离资产的代理人。为了分析这一问题，在这一部分中，我们将这个模型延伸成为一个动态架构。在我们的延伸中，两个变量将代理人当前的决定与未来机会相连。首先，当前剥离资产的决定降低了代理人在未来法律体

---

24 在俄罗斯1990—1996年GDP下降40%以后，人们普遍认为，放松货币政策将导致通货膨胀，这可能是对的，但是也可以将此理解为72%的生产能力被摧毁了。我们忽略紧缩问题（这也导致产出的下降），并使用科布—道格拉斯（Cobb - Douglas）的生产函数得到这一估值：如果资本收益比重为0.4，那么GDP下降40%意味着资本存量相当于占最初水平的 $(0.6)^{10/4}=0.28$。

制中的利益。第二，这样的决定降低了他从法治中获得的相对回报（相对于无法治），因为在一个给定时期结束时，建立法治限制了他的剥离能力。给定这些联系，我们证明了静态模型的定性结果在动态架构中也成立。

1. 假设

时序。代理人拥有无穷期生命，贴现因子为 δ。在最初时期，经济没有法治。在每个时期的由如下两个阶段组成：

阶段1：代理人选择一种行为——积累价值或者剥离资产——以及一个政治立场——支持或者反对法治。

阶段2：状态 N 或 L 被实现，回报实现。

转型可能性。向法治转型的可能性像以往一样，取决于对改革的民意支持。在此处我们并不试图研究所有可能的均衡，而只关注均衡的某个子集。在这个类别的均衡中，只要无法治的状态持续存在，对改革的民意支持就保持不变：$1-x_t=1-x_{t+1}=1-x_{t+2}=\cdots$在其他一些均衡中，对改革的支持会随时间改变，我们对此不作研究。

在社会建立法治后，我们假设社会会永远保持这种状态（如果从法治回到无法治的概率足够小，我们的模型仍会得出类似结果）。

技术和回报。一个资产单位在每个时期产生价值为 f 的收益流，并一直持续下去。通过积累价值，代理人将当前的收益流从 f 降低至 $b^j=f-I^j$，$I^L<I^N$，将资产数量增加至以前规模的 $\tilde{g}>1$ 倍。我们假设 $1>\delta\tilde{g}\equiv g$，因此资产价值是有限的。

另外，代理人可以通过剥离资产将资产降至 $\tilde{z}<1$ 的水平，以此增加当前的收益流。用 $\tilde{z}$ 代表 $\delta\tilde{z}$。θ 类型的代理人只能剥离这么多的资产，法治进一步限制了他的剥离能力：

$$s^N(\theta)=f+\theta,s^L(\theta)=f+\theta[1-\lambda],0<\lambda<1 \tag{4}$$

λ 代表实行法治导致剥离能力的下降。$\lambda=0$ 意味着剥离能力没有下降。

因此，当现在的状态为 N 时，如果代理人选择积累价值，则期望收益为

$$\bar{b}(x)=\pi b^L+[1-\pi]b^N \tag{5}$$

而如果选择剥离资产，则：

$$\bar{s}(x,\theta)=f+\theta[1-\pi(x)\lambda] \tag{6}$$

我们假设在法治下，所有的代理人都希望选择积累价值而非剥离资产：

$$V^L\equiv\frac{b^L}{1-g}>\frac{s^L(\theta)}{1-z}\equiv S^L(\theta)\quad\text{对于所有的 }\theta \tag{7}$$

我们还像前面那样假设，对于大多数代理人而言，他们更喜欢在法治下积累价值，而不是在无法治的情况下剥离资产：

$$V^L > \frac{s^N(\theta_{\text{median}})}{1-z} \tag{8}$$

大多数人会从法治中受益，因为它控制了其他人的不端行为。相应地，每个代理人从机会主义中受益能力的降低是他必须要付出的代价。[25]

2. 经济决策

代理人必须在每一个时期决定是积累价值还是剥离资产。在式（7）的情况中，一旦法治建立，他将永远积累价值。这样，他所面对的问题仅仅是在无法治的情形下做何种选择。我们将分步分析这一问题。

用 $W(x,\theta)$ 代表当目前状态为 N、x 比例的代理人反对法治时 θ 型代理人的价值函数。贝尔曼（Bellman）方程式为：

$$W(x,\theta) = \max\{\bar{b}(x) + g[\pi(x)V^L + [1-\pi(x)]W(x,\theta)],\ \bar{s}(x,\theta) + z[\pi(x)V^L + [1-\pi(x)]W(x,\theta)]\} \tag{9}$$

如果 $W(x,\theta) = \bar{b}(x) + g[\pi(x)V^L + [1-\pi(x)]W(x,\theta)]$ (10a)

$\geqslant \bar{s}(x,\theta) + z[\pi(x)V^L + [1-\pi(x)]W(x,\theta)]$ (10b)

积累价值是这一类型代理人的最佳政策。

用式（10a）和式（10b）求 $W(x,\theta)$，则有

$$\Delta(x,\theta) \equiv \underbrace{\bar{b}(x) - \bar{s}(x,\theta)}_{\text{当前收入的改变}} + \underbrace{\pi[g-z]V^L}_{L\text{状态下财富的增长}} + [1-\pi]\underbrace{[g\bar{s}(x,\theta) - z\bar{b}(x)]}_{N\text{状态下财富的增长}} \geqslant 0 \tag{11}$$

最后一项实际上是“N 状态下的收益”，为了看清这一点，我们可以将式（11）与式（10a）减去式（10b）后得到的方程式，$\bar{b} - \bar{s} + \pi[g-z]V^L + [1-\pi][g-z]w(x,\theta)$ 相比。

对于最佳政策是剥离资产的情形也可进行类似的分析，这种分析简化成为一种式（11）中的不等式被反转的情形。

因为 $\Delta(.)$ 对 θ 是单调的，即

$$\partial\Delta/\partial\theta = -[1-\pi(x)\lambda][1-g(1-\pi(x))] < 0 \tag{12}$$

25 当回报结构满足更强的条件 $V^L > s^N(\theta_{\max})/[1-z]$ 时，该模型是“共同利益游戏”的一个例子。

对应于每个 x，存在着一个唯一的临界值，该数值用 $\theta_a(x)$ 表示，使得 $\Delta(.)=0$。定义 θ_a 的恒等式即为“（经济）行为的转换线”：

$$\Delta(x,\theta_a)\equiv 0 \qquad \text{行为转换线} \qquad (13)$$

从上可知，在本模型中，个人优化决策的结果一定暗含着一个从状态 N 到状态 L 的平稳转移概率；并且存在着一个 θ_a，如果低于此值，代理人在每一个时期都积累价值，由此获得预期的终生回报。

$$V^N(x)=\frac{\bar{b}+\pi g\dfrac{b_L}{1-g}}{1-g[1-\pi]}=\frac{\bar{b}}{1-g}+\frac{\pi g}{1-g}[V^L-V^N(x)] \qquad (14)$$

而高于此值，只要无法治状态持续下去，代理人就会剥离资产，获得预期的终生回报

$$S^N(x,\theta)=\frac{\bar{s}+\pi z\dfrac{b_L}{1-g}}{1-z[1-\pi]}=\frac{\bar{s}}{1-z}+\frac{\pi z}{1-z}[V^L-S^N(x,\theta)] \qquad (15)$$

在式（14）和式（15）中，等号右边的表达式的第一项是如果当前预期收益流 $\bar{b}$ 或 $\bar{s}$ 永远持续下去的资产价值。第二项是向法治转变的资本所得或损失。在式（15）中，这是大多数代理人的资本所得。[26]

下面的定理阐述了法治的政治阻力越大，资产剥离的程度越深：

定理 4：$\dfrac{d\theta_a}{dx}<0$。

证明：对式（13）微分得 $\dfrac{d\theta_a}{dx}=-\pi'\dfrac{\partial\Delta(x,\theta_a)/\partial\pi}{\partial\Delta(x,\theta_a)/\partial\theta}$

$$\frac{\partial\Delta(x,\theta_a)}{\partial\pi}=[b^L-b^N][1-(1-\pi)z]$$

$$+\theta_a\lambda[1-(1-\pi)g]+[g-z][V^L-(g\bar{s}-z\bar{b})] \qquad (16)$$

由式（12）可得 $\partial\Delta/\partial\theta<0$，因此如果 $\partial\Delta(x,\theta_a)/\partial\theta>0$，定义得以证明。$\pi$ 增加通过四种方式影响积累价值的相对回报：它增加当前预期从积累价值（第一项）中获得的收益，减少放弃的剥离收益（第二项），如果状态 L 发生（第三项）增加财富，但是如果状态 N 持续（第四项）减少财富。为了确定式（16）的符号，注意最后两项是：

$$[g-z]V^L-[g\bar{s}(x,\theta_a)-z\bar{b}(x)]$$

---

26 根据式（8）和式（15）得出。让 $\sigma\equiv[1-z]/[1-z(1-\pi)]$，则有 $V^L-S^N(x,\theta_{median})=\sigma[V^L-\bar{s}(x,\theta_{median})/(1-z)]\geqslant\delta[V^L-s^N(\theta_{median})/(1-z)]>0$。

$$= \frac{[1-g][1-z]}{\pi}\left[\frac{\bar{s}(x,\theta_a)}{1-z} - \frac{\bar{b}(x)}{1-g}\right] = [g-z][V^L - V^N(x)] > 0$$

第一个方程式用式（11）和式（13）替代 $[g-z]\ V^L$，第二个方程式使用了式（14）和式（15）以及下面这一事实：在状态 N 中，θ_a 类型的代理人对于剥离资产和积累价值无差异。这样我们就证明了 $\partial\Delta(x, \theta_a)/\partial\pi > 0$。

3. *政治决策*

下面考虑代理人的第二个问题——支持或者反对法治。这些在无法治状态下（$\theta < \theta_a$）积累价值的代理人明显从法治中受益：他们在两种状态下采取同样的行为，而在法治状态下能够获得更高的回报。与之相对比，大多数资产剥离者面临着权衡（回顾脚注26）；如果在当前时期建立法治，他们的终生回报是 $f + \theta - \lambda\theta + zV^L$。如果没有建立法治，他们的终生回报是 $f + \theta + zS^N(x, \theta)$。对于既定的 x，用 β 代表资产剥离者从延长无法治状态一个时期中获得的净收益（可能为负值）：[27]

$$\beta(x,\theta) = \lambda\theta - z[V^L - S^N(x,\theta)] \tag{17}$$

$\beta(.)$ 是当前和未来收益的总和，具有以下属性

$$\frac{\partial\beta}{\partial\lambda} = \frac{1-z}{1-z[1-\pi]}\theta > 0 \tag{18a}$$

$$\frac{\partial\beta}{\partial x} = z\frac{\partial S^N}{\partial\pi}\pi' = \frac{-z\pi'\beta(x,\theta)}{1-z[1-\pi]} \tag{18b}$$

$$\frac{\partial\beta}{\partial\theta} = \lambda + \frac{z[1-\pi\lambda]}{1-z[1-\pi]} > 0 \tag{18c}$$

式（18a）表述了将无法治状态延长一个时期的收益 β 越多，法治介入剥离资产所获当前回报的程度越深。式（18b）表述如果 $\beta > 0$，建立法治的政治阻力增长将会增加 β；如果 $\beta < 0$，政治阻力将会减少 β。式（18c）表述 β 对代理人剥离能力是单调递增的；因此存在一个唯一的临界值 θ（用 θ_p 表示）使得 $\beta = 0$：

$$\beta(x,\theta_p) \equiv 0 \tag{19}$$

很容易证明

$$\frac{d\theta_p}{d\lambda} = -\frac{\partial\beta/\partial\lambda}{\partial\beta/\partial\theta} < 0, \frac{d\theta_p}{dx} = -\frac{\partial\beta/\partial x}{\partial\beta/\partial\theta}\Big|_{\beta=0} = 0 \tag{20}$$

代理人对建立法治的反对 λ 递增，但不受当前政治环境的影响（比如其他

27 我们将式（17）的定义域视为所有的 θ，但是它只通过式（21）影响行为，也即当 $\theta_p > \theta_a$，见图6（A）。

人的反对)。

现在我们准备定义政治转换线 $\theta^*(x)$——$\theta < \theta^*$ 类型的代理人要求法治，而 $\theta > \theta^*$ 类型的代理人则反对：

$$\theta^*(x) \equiv \max\{\theta_a, \theta_p\} \quad \text{政治转换线} \tag{21}$$

4. 均衡

均衡定义为每期反对向法治转变的民意支持规模 x。均衡的 x 值必须满足 $x^* = 1 - H(\theta^*(x^*))$。

图6（A）描述了在 x 和 θ 空间中的两条转换线。由于 $d\theta_a/dx < 0$ 并且 $d\theta_p/dx = 0$，因此转换线可能相交。在这种情况下，他们划定了图中所示的三个区域。在区域Ⅰ中，代理人积累价值并且支持法治。在区域Ⅱ中，他们剥离资产并且反对法治。在区域Ⅲ中，$\theta_a(x) < \theta < \theta_p$：代理人剥离资产并且支持法治；对于这些 $\{x, \theta\}$ 组合而言，建立法治的资本所得超过了剥离资产收益的损失。

图6（B）显示了“政治转换线”$\theta^*(x)$ 以及剥离能力曲线。当两条曲线相交时，(x, θ^*) 处存在内部均衡。对图3和图6（A）比较显示了动态产生的差别：在动态框架中，剥离资产和支持建立并支持法治可能是同一人的最优策略。一般来讲，差的均衡有所改善（x 降低，θ^* 升高）。

下一个定理给出了这些均衡的特点。

定理5：均衡总是存在。如果 $\theta_p < \theta_a$ 并且 $0 < x^* < 1$ 是一个均衡，并且：

$$-h(\theta^*(x^*))\frac{d\theta_a}{dx} \geqslant 1 \tag{22}$$

那么，至少还存在其他两个均衡，一个法治的可能性较大，另外一个法治的可能性较低。另外一方面，如果 $\theta_a < \theta_p$，或者如果每一个均衡都有 $-h(\theta^*(x^*))\,d\theta_a/dx < 1$，那么均衡是唯一的。

证明：$\phi(x) = 1 - H(\theta^*) - x$ 满足 $\phi(0) \geqslant 0$，$\phi(x^*) = 0$ 以及 $\phi(1) \leqslant 0$，并且是连续的。如果且只有 $\theta_p < \theta_a$，以及式（22）成立，则 $\phi'(x^*) > 0$。

同时，我们也应该注意到即使在动态环境中存在着具有无限远见的代理人，即使这个动态环境中的均衡是可帕累托排序的（例如脚注25的情形），多重均衡仍然会出现。如果向法治转变的预期可能性很低，那么积累价值的相对回报率就会较低：当前收入和增加资产基础的预期收益都比较低；所以许多代理人将理性地剥离资产，并且，在这种情况下，如果法治对剥离资产

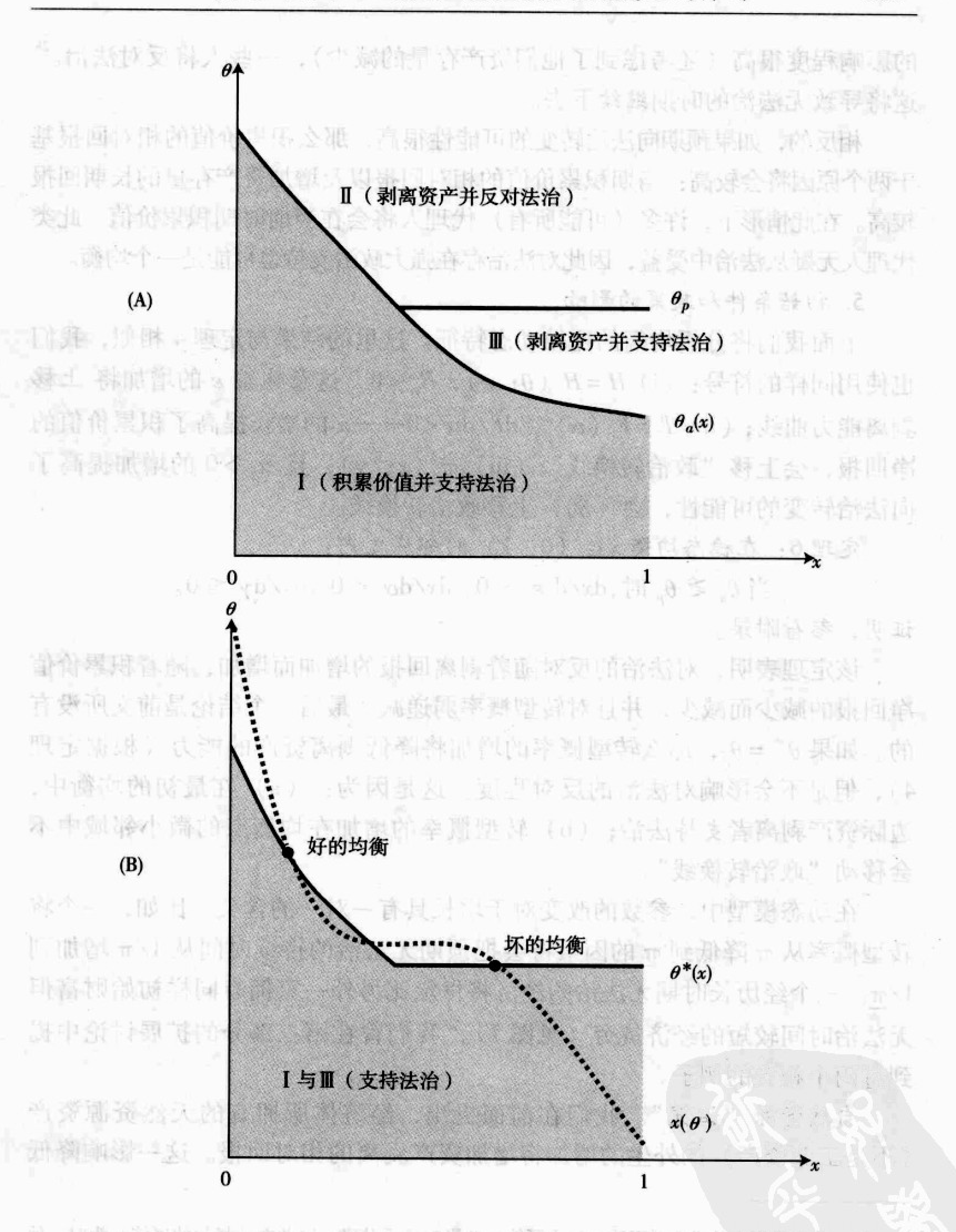


图6　动态模型：（A）代理人的行为和对法治的支持作为他的类型和政治环境的函数　（B）多个均衡

的影响程度很高（还考虑到了他们资产存量的减少），一些人将反对法治。[28] 这将导致无法治的时期继续下去。

相反的，如果预期向法治转变的可能性很高，那么积累价值的相对回报基于两个原因将会较高：当期积累价值的相对回报以及增加资产存量的长期回报较高。在此情形下，许多（可能所有）代理人将会在当前时期积累价值。此类代理人无疑从法治中受益，因此对法治存在强大政治支持也可能是一个均衡。

5. *初始条件和政策的影响*

下面我们将分析均衡的比较动态特征。这里的结果与定理4相似，我们也使用同样的符号：（i）$H=H(\theta;\ \varepsilon)$，$H_{\varepsilon}<0$，这意味着$\varepsilon$的增加将上移剥离能力曲线；（ii）$I^{j}=I^{j}(\alpha)$，$dI^{j}/d\alpha<0$——$\alpha$的增长提高了积累价值的净回报，会上移“政治转换线”；（iii）$\pi(x;\ \gamma)$，且$\pi_{\gamma}>0$的增加提高了向法治转变的可能性，会（弱）上移政治转换线。

定理6：在稳态均衡$x\in(0,1)$的邻域之内：

$$\text{当}\ \theta_{a}\gtreqless\theta_{p}\ \text{时},dx/d\varepsilon>0,\ dx/d\alpha<0,\ dx/d\gamma\leqq 0。$$

证明，参看附录。

该定理表明，对法治的反对随着剥离回报的增加而增加，随着积累价值净回报的减少而减少，并且对转型概率弱递减。最后一个结论是前文所没有的。如果$\theta^{*}=\theta_{p}$，那么转型概率的增加将降低剥离资产的能力（根据定理4），但是不会影响对法治的反对程度。这是因为：（a）在最初的均衡中，边际资产剥离者支持法治；（b）转型概率的增加在均衡点的微小邻域中不会移动“政治转换线”。

在动态模型中，参数的改变对于增长具有一对一的含义。比如，一个将转型概率从π降低到$\underline{\pi}$的因素将会把预期无法治的持续时间从$1/\pi$增加到$1/\underline{\pi}$。一个经历长时期无法治的经济将肯定比另外一家拥有同样初始财富但无法治时间较短的经济贫穷（见图7）。[29] 我们曾在第三部分的扩展讨论中提到过两个相关的例子。

自然资源“诅咒”。我们在前面提出，经济体所拥有的天然资源资产（不是工业资产）的外生的增加将增加资产剥离的相对回报。这一影响降低

28 单个代理人的投票对于法治建立可能性的影响微乎其微；因此在选择他的经济行为时，他忽略了他的经济决定对他自己如何投票、其他人认为体制将如何进化以及他们如何投资和投票的影响。此处，存在两种与投票的公共物品本质相关的“市场失效”。

29 这个结论依赖于我们所作的规模报酬不变的假设。

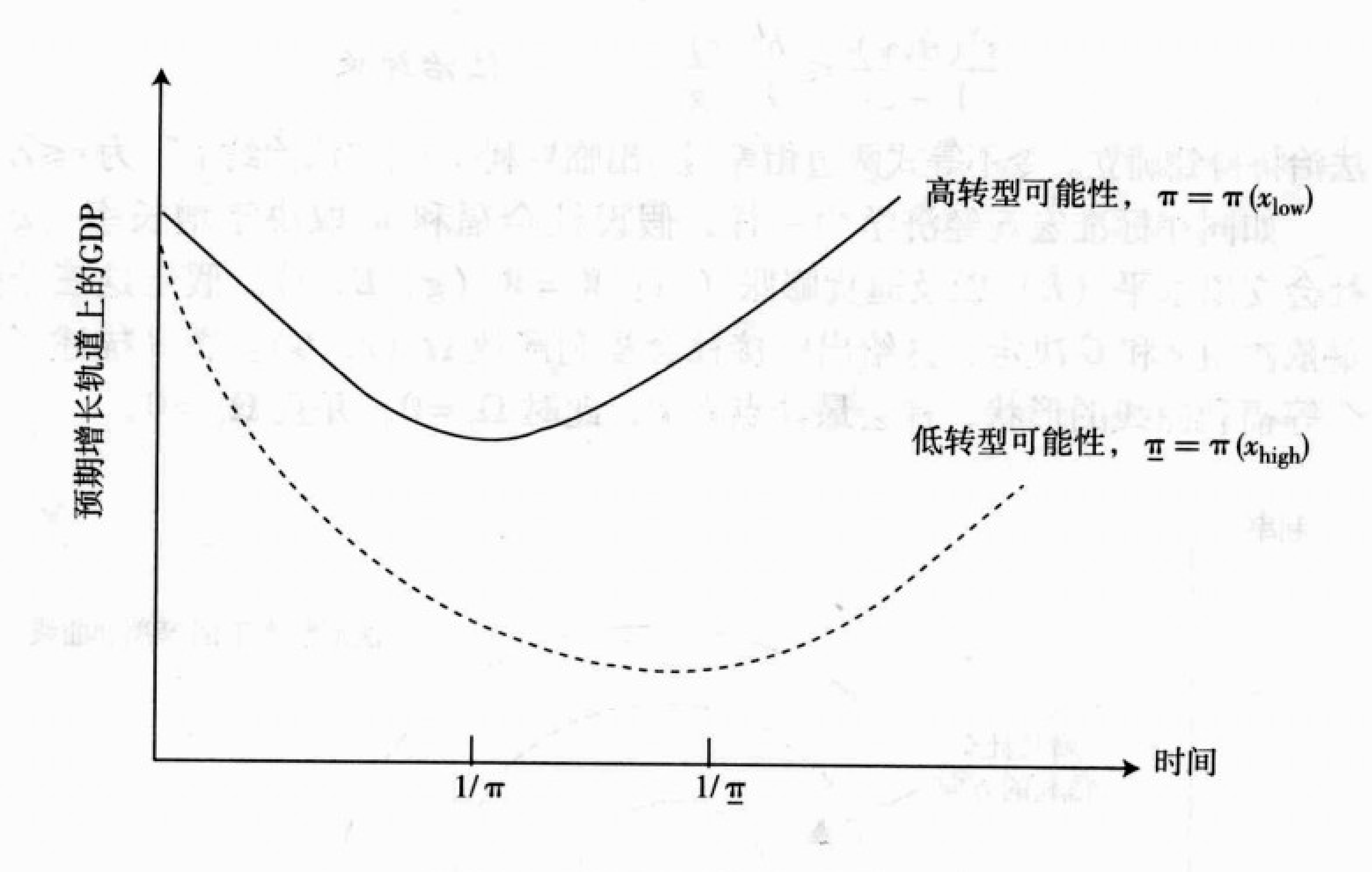


图 7 预期 GDP 的时间轨道

了 H（.；ε），提高了对延长无法治状态的支持度。该模型因此提出一个新的机制，解释了为何一个起初体制薄弱、依赖自然资源的经济体——特别是依赖相对容易剥夺的石油，天然气和矿物——可能不易发展出强大的政治力量来支持实行令经济发展普遍受益的体制（法治）。

宏观经济政策。"激进式"改革寄希望于：如果资产被私有化，取消相对价格管制，稳定价格水平，那么包括法治在内的，能够支持市场的制度将在一定时候产生。但下一个例子则给出反证：如果过于狭隘地关注稳定，会降低积累价值的相对回报，并阻止社会向法治的转变。

假设有简单多数投票原则：若 $x>1/2$，则 $\pi=0$，否则 $\pi=1$，因此关键点是人口比例 $\hat{x}=1/2$。假设与此相关的是类型 $\hat{\theta}$。最后假设 $\hat{\theta}>\theta_p$。（如果 λ 足够大或者 z 足够小，则该不等式成立）。

考虑 $\hat{\theta}$ 类型代理人。如果他选择在无法治的状态下剥离资产，则 $\pi=0$，他的终身回报是 $S^N(\hat{\theta})=s^N(\hat{\theta})+zS^N(\hat{\theta})$。如果他选择积累价值，则 $\pi=1$，他的终身回报为 $V^L=b^L+gV^L$。

政府选择公共支出 G，并通过货币政策影响利率 r。如同我们在第三部分讨论的那样，利率影响积累价值的相对回报。在合理的情况下，提高 r 会降低该回报。为简单起见，假设 G 的水平不影响积累价值的相对回报。（这个假设很容易放松）那么当且仅当：

$$\frac{s^N(\hat{\theta},\gamma)}{1-z} \leqslant \frac{b^L(r)}{1-g} \qquad \text{法治约束}$$

法治将得到确立。令不等式两边相等则给出临界利率 $\hat{r}$ 。“法治约束”为 $r \leqslant \hat{r}$。

如同在标准宏观经济学中一样，假设社会福利 W 取决于增长率（g），社会支出水平（E）以及通货膨胀（i）：$W = W(g, E, i)$。假定这三个变量依次由 r 和 G 决定，这给出间接社会福利函数 $\Omega(r, G)$。图 8 描述了这个等福利曲线的形状，社会最佳点在 P，此时 $\Omega_r = 0$，并且 $\Omega_G = 0$。

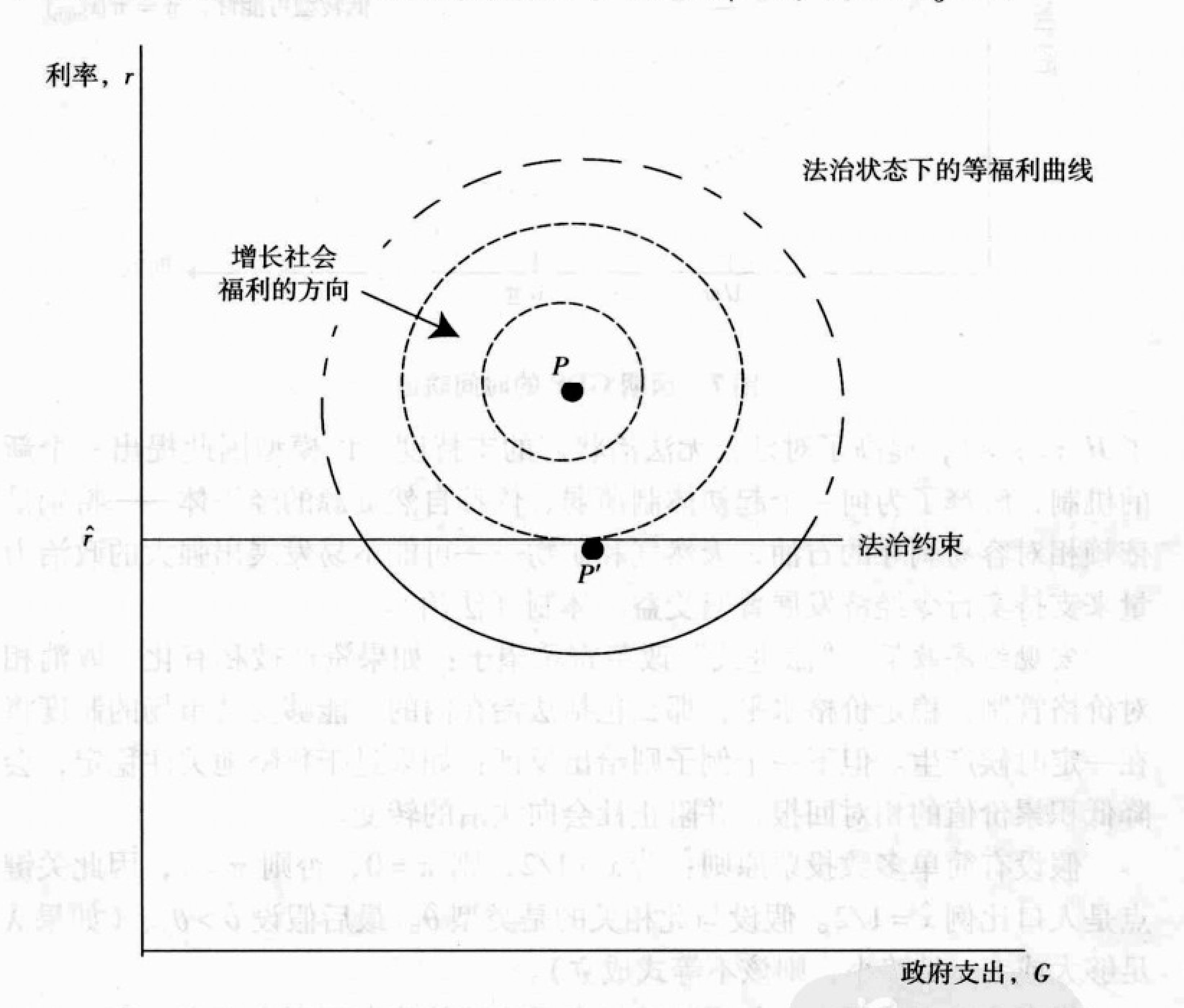


图 8　法治制约

本文对传统的观点从根本上予以否定。我们认为，将 $\{g, E, i\}$ 与政策变量 $\{r, G\}$ 相连的结构等式取决于内在的制度结构。特别是，我们假设在法治（L）下的社会福利远高于无法治（N）下的社会福利，这样我们只需要关注法治状态。但是我们必须认识到必须选择适当的 $\{r, G\}$，以使法治作为政治均衡的一部分产生。正如前面定义的，这要求 $r \leqslant \hat{r}$（我们用虚线来表示在法治不可

能被实现区间的等福利曲线)，现在社会福利在 P' 点最大。

在这种情形下，俄罗斯紧缩货币政策的维护者失策了：他们认为问题不在于政策，而是在于俄罗斯薄弱的制度。如果我们的分析是正确的，那么制度本身会受到宏观经济政策的影响，使得建立法治的概率更小。

五、对假设的讨论

在本部分中我们对该模型的几个重要假设作进一步讨论。

跨期效应。我们首先考察第一个假设，即今天的政治状态影响今天的经济行为，今天的经济行为影响人们对将在下一期政治体制的态度。在两个极端的情形中，这种联系可能不会存在。首先，如果 $\lambda=0$，那么法治对今天的回报没有影响。每个人都将相应的支持最符合他长期利益的策略。我们相信，在实践中，法治的确能影响被剥离的资产数量，因此 λ 大于 0。λ 大于 0 意味着法治限制了代理人在刚刚结束的期间剥离资产的能力，也就是说，法治限制了剥离者某些最大化行为。

事实上，我们认为我们的模型低估了跨期联系。法治不仅仅依赖于法令，而且还得依赖于道德：单单是分配财产权的准则不能成为民主国家中法治的一个要素（Fuller，1968；Dahl，1990）。今日对法治的承诺可能会使今天某些分派国家资产的规定被摒弃，这些相信他们将在"无法治"下获得更多资产的人将因此而反对法治。[30] 此外，一个民主社会不能对被普遍视为非法的财产权分配做出可靠的承诺。[31] 这降低了法治的价值，尤其是鼓励了那些非法获得资产的人在法治情形下也进行资产剥离。

另外一种可能性是对未来法治的预期总是促使个人在今日采取行动，以最大化他们资产的长期价值。举例来说，如果完美的资本市场存在（没有政府干预），这也许可能是对的。有了完美的资本市场和未来建立法治的前景，采取行动将资产价值最大化将符合每个人的利益，因为他有能力"掌握"这部分价值。这可能是信奉科斯分析的那些人心中所想的经济模型；但是整个转型问题与改革和制度建立的次序和步调有关。私有化发生在有效资本市场建立以前；渐进主义者担心在支持市场的制度框架存在以前进行私有化的危险，而休克疗法倡

30　正如前面指出的，我们隐含假设在剥离方面有比较优势的人在无法治状态下也将在资产分配上占优。

31　从技术上讲，这意味着在法律秩序下一项资产价值部分依赖于它是如何被获得的，如果它是通过被视为非法的私有化程序获得的，那么就一定存在这样一种可能性：它会被国家重新没收，即使在法治情形下也是如此。其中数理推导十分复杂。

导者们则将此警告置之不顾。

具有讽刺意味的是，由于资本市场的非完美性，认为法治最终将被建立的信念可能会导致比我们简化模型所认为的更多、更无效的资产剥离行为。剥离资产将确保非法从国家获得资产不会被重新夺回。历史学家奥兰朵·菲格斯（Orlando Figes，1996）描述了这样一个故事：1920 年一个周末，在白军离开和红军到来之前，俄罗斯一个城镇的居民将道路两边的树木洗劫一空。巴西宣布对破坏环境的采伐进行限制在短期加剧了采伐行为。在俄罗斯，这些控制着资产（特别是长期所有权不确定的资产）人在他们失去资产权或者被控制（比如与资本出口相关的控制）以前有快速剥离资产的动机。[32]

俄罗斯的私有化方式可能加剧了这些问题，许多企业的控制权掌握在一些年龄较大的个人手中，他们将会在一个良好的资本市场建立之前退休。对他们来说，实现控制的价值的唯一途径就是剥离资产，而不是创造财富。[33]

稳态转型概率。在本模型中，总是存在稳态转型概率。下面我们讨论各种导致现实没有像我们模型预测的那样稳定的原因。

首先，该模型假设只有两种可能的行为：剥离资产或者积累价值。如果有另外一种代理人能够在无法治状态下采取的活动，那么最终随着资产存量的消耗，这种活动将可能被所有人采用（稳态的 π 将不存在）。在长期没有人会反对法治。第二个假设是边际报酬不变，我们做出这一假设是因为它极大地简化了分析。另外，如果资产的边际回报随着资产水平的下降而增加，正像在标准增长理论中的情形，那么随着越来越多的资金流出经济体，资本存量被消耗到一定程度，外国直接投资、使用利润的再投资以及建立法治的吸引力将会增加。在这两种情形当中，对法治建立的可能性也许不会像这个模型预计的那样悲观。

不过，本模型的对资产基础和信念的假设有相反的偏差。首先，我们假设剥离能力的分布是外生不变的。由于俄罗斯拥有广袤的自然资源，10 年后俄罗斯仍将如此。不好的情形——通过剥离资产来获得相对较高的回报——会进一步恶化，因为人造资本（机器、建筑和设备）的价值在剥离/无维护策略下会比自然资源的价值退化的更快。这导致工业水平在俄罗斯发生退化（回顾脚注 19）。这将会改变剥离能力的分布，使得那些拥有控制权

---

32 从某种意义上讲，最坏的情形是人们认为法治将不会立即建立，而是需要一定时间才能建立。如果人们相信法治只有在长期才会实行，一种更有效的资产剥离模式将会出现。如果人们相信法治将会被很快建立，那么由于在法治下资产具有很高的价值，剥离资产将根本不会有任何回报。

33 与此相反，在私有化进展较为缓慢的波兰，由于大型企业被分成较小的企业，控制权常常掌握在年轻个人的手中，对他们来说资本市场更可能在他们退休之前建立，长期投资能获得更高的回报。

的人剥离能力增强。因此我们可以认为，剥离的动机随时间而增强，从这个角度看，模型的预测过于乐观了。

该模型的另外一个假设是信念不受发生在激进式改革之后的事件的影响。但是转型的过程可能会增强人们某种观点，人们能够学会不信任别人。人们所经历过的腐败的程度能改变人们对将要实现均衡的预期。[34]

进一步来说，在无法治时期经历不同程度腐败的人们可能会有不同的行为方式，因为腐败水平影响行为的决定。俄罗斯一位部长对腐败指控的反应很能说明这种影响：[35]

维莱蒂米尔·罗斯哈约夫（Vladimir Rushaylo）断然否定了俄罗斯70%的官员是腐败官员的指控……"只有那些与有组织犯罪团伙存在联系的人被视为腐败官员。不要错把受贿视为腐败，"这位俄罗斯内政部长强调。

（RIA通讯社，莫斯科，2001年3月13日/BBC Monitoring © BBC）

在有限的几个例子中，比如俄罗斯，人们采用猖獗的犯罪来获得控制权，这可能是这些国家为什么很难摆脱无法治状态的另外原因。对于那些从事犯罪行为的人来说，鉴于追溯性刑事诉讼的风险，向法治转型可能不一定是他们的利益所需。认识到与向法治转型相关的巨大成本，这些个人可能为维持无法治状态而"投资"，包括枪杀那些致力于建立法治的人。不仅这些个人受到他们过去的禁锢，那些希望支持法治的人也可能害怕会承担巨大的风险。[36]因此历史至

---

34 试验经济学（experimental economics）已经解决了这样的问题：如果大量人群重复进行具有多重均衡的协调博弈，结果会怎么样。最近的调查结果（van Huyck et al.，1990；Crawford，1991）得出两个结论：（a）结果是取决于历史的。与Schelling的意见相反，参与者不一定会就有效结果进行协调，相反，最初情形的偶然事件似乎发挥着关键作用。（b）在一些情况下，"风险占优"均衡在反复过程中产生，并且随后一直存在。这种均衡是策略风险最低的均衡，因为它受其他参与者行为的不确定影响最小。随着每个人意识到或者开始相信这是其他人将奉行的策略，这就成为唯一的均衡，尽管它可能非常无效。

35 有两类观点认为人们对腐败不应在意。一类是本文的主题：财产权如何建立无关紧要，重要的是财产权得到建立。另外一类观点将腐败比做拍卖。由于存在激烈的竞争，资产被"出售"给最高的出价者。从这个角度来看，受贿提高了经济效率，因此不是一个"坏"的腐败形式。这个结论可能成立的唯一条件是（例如）市场能良好运好的条件。例如，当信息是完美时，在这种情形下腐败问题本身将不会产生。理论和经验研究发现，管制越多，腐败就越多：腐败的政治官员设定规章制度，以使他们能够用企业松绑换取贿赂（Kaufmann and Wei，1999；Laffont and Martrimort，1999），而企业则贿赂政府让其采取行动限制竞争（Hellman Jones and Kaufmann，2000）。

36 2002年8月刺杀议员V. 格罗夫约夫（V. Golovlyov）是刺杀与犯罪活动有关的俄罗斯政府官员的众多案件中的一个，这些案件几乎全部都悬而未决。据报道，"格罗夫约夫是被前密友刺杀的，因为他（从过去的犯罪）站到帮助调查者的法律一边"。Michael Wines，"Politics in Moscow More Dagger than Claok"，*New York Times*，August 24，2002，pp. A1 -4。

关重要。

六、结论

本文的贡献在于将一个以前被视为外生因素的变量政治环境（法治）视为内生因素。在此处分析的模型中，个人或小团体没有权力建立以他人利益为代价但符合自己利益的法律和秩序；我们认为这种环境非常有利于法治的产生。但是我们已经证明，在这些看似有利的环境中，激进式改革可能不会产生法治的支持团体。我们已经证明，即使激进式改革不产生寡头政治成员（能够通过牺牲他人利益让自己受益的方式改变法律等制度环境的小部分群体），这种情形依旧如此。[37]

我们的结果几乎不会让人感到意外。无论从理论或历史上看，我们没有理由宣称控制权的私有化将导致法治这种增进经济效率的法律架构的产生。俄罗斯的事实证明，如果缺乏良好设计的经济和政治环境，快速私有化产生的激励会导致资产剥离而不是财富创造，并会导致与法治向异的那种体制永远存在下去。在没有进行私有化的情形下，控制权掌握在政府手中，它们会剥离资产（在俄罗斯的改革中普遍发生，后来被称为“自发私有化”）。问题的关键是它们剥离资产的能力因官方的私有化得到增强；在广泛的私有化之前，一个太过贪婪的政府官员可能会被免去国家职务并由此丧失原有的特权。官方的私有化的确导致控制权的转移，这使得剥离更加严重。

本文的贡献在于证明了，那种认为一旦剥离资产的情形发生，剥离者将“得到满足”并且通过支持法治以求他们的得到公共保护的观点是错误的。即使不考虑如下明显的问题——获得巨大财富的剥离者能够从国家获得特别优惠的条件——而仍然能指出在有关的“激进式”改革的乐观观点中存在两个不太明显的误区：首先，资产剥离者能够使资产免受再度被盗取的风险，在这种情况下他们就不会关心对他们的资产的公共保护（$z>0$）。其次，与社会关于公正的观点相左的财产权的分配[38]削弱了法律的道德可信度，甚至对法治的形成造成颠覆性的影响。一个体系应有的公正性对参加制定法治这一过程的个体（法官、监管者、陪审员、潜在的违法者等）是否能有效的合作是非常重要的。因此，国家对资产剥离者既得利益的保护可能是不切

37　在这个意义上，应该予以强调的是，这里的分析不能直接应用于俄罗斯的情形，因为俄罗斯确实出现了寡头政治成员。

38　包括进行这些分配的过程。

实际的，即使在表面的法治下（$\lambda > 0$）。预期到这一点，剥离者对法治的支持度将会降低。

我们的动态模型进一步阐述：问题的关键是法治将会多快的出现。"激进式"改革策略的前提是国家资产越快的转移到私人手中，一个包括法治在内的真正市场经济将会越快的建立。我们的分析显示，即使最终法治建立，"激进式"改革可能将导致一些因素拖延法治的建立。乌龟再次跑赢了兔子！

我们提到某些政策会影响政治均衡，并进一步影响经济均衡。比如私有化和货币政策的特定结构。在更全面的分析中，这些政策本身也是内生的。当然，国际机构和其他局外人支持快速私有化、资本市场解放和紧缩货币政策。但是至少有一部分政策为特殊利益服务，即使没有外部压力这些利益也有可能取得上风。这仅仅是在反真实历史中几个棘手问题中的一个，这不是本文阐述的对象。[39]

我们将走向何方？滞后效应总是存在；我们也不能让历史倒流。我们的模型提供了一个架构，让我们思考什么样的政策变化（给定特定的历史）最有可能产生支持建立法治的团体。提高投资回报和财富创造而非资产剥离的政策不仅仅能在短期内增强经济，而且能提高对法治的政治支持度，由此使之能保证更强劲的长期增长。本文的分析详细给出了哪些政策变化会导致这些人们想要的结果。

附录 I　静态模型

定理 2 的证明：

（i）均衡是 x 的值使得下式成立：

$$x = 1 - H(\theta^*;\varepsilon) \tag{A1}$$

且 $\theta^*(x) = g - \pi(x;r)I^L(\alpha) - [1-\pi(x;\gamma)]I^N(\alpha)$。式（3）在稳定均衡中不成立，这意味着：$0 < 1 + hd\theta^*/dx \equiv D$。使用这一隐含的函数原理可得

39　很明显快速私有化服务于那些能通过快速私有化获得控制权的人的利益。如果没有外部压力，可能会有更多内部的私有化。尽管我们的分析不能充分回答此类问题，但是它提供了一个进行更深层次研究的架构。如果内部私有化比贷款换股份私有化（不能更"非法"了）具有更多的政治合法性，那么为那些在国家内部投资而不是将资产转移到国外的内部人士提供保障将更为容易，在这种情况下，法治将会获得更多的政治支持。因此一个"更好的"政治和经济均衡可能会出现。

$$(a)\ \frac{dx}{d\varepsilon} = -\frac{H_\varepsilon}{D} > 0;(b)\ \frac{dx}{d\alpha} = \frac{h}{D}\left[\pi\frac{dI^L}{d\alpha} + (1-\pi)\frac{dI^N}{d\alpha}\right] < 0;$$

$$(c)\ \frac{dx}{d\gamma} = \frac{h\pi_\gamma}{-D}[V^L - V^N] < 0 \qquad (A2)$$

(ii) $D<1$ 证明了这个结果。

定理 3 的证明：

在“混合情形”下，进行剥离的临界代理人有 θ^{mixed}，其定义为

$$\theta^{mixed} = g - \pi(1 - H(\theta^{mixed}))I^L - [1 - \pi(1 - H(\theta^{mixed}))]I^N \qquad (A3)$$

假设这一定理是错误的，则有 $x^{mixed} \geqslant [1-p]x^*$。只有机会主义代理人剥离资产。这意味着剥离者比例升至 $[1-p]x^*$ 以上，是因为剥离资产的机会主义代理人的比例增长，因此式（A3）意味着 $\theta^{mixed} \leqslant \theta^*$。

具有公民道德的代理人的存在等于在 $\theta = -\infty$ 处的一个原子。这上移了 $H(.;\varepsilon)$，并且根据定理 2，降低了剥离资产的机会主义代理人的比例。这意味着 $\theta^{mixed} > \theta^*$，这反过来证明了结论。

附录Ⅱ　动态模型

定理 6 的证明：证明分四步，紧接着定理 2 的证明曲线。首先，我们证明 $D>0$。根据式（21）可知 $\theta^* \equiv \max\{\theta_a, \theta_p\}$。如果 $\theta^* = \theta_p$，根据式（20）可知 $d\theta^*/dx = 0$，因此 $D=1$。如果 $\theta^* = \theta_a$，则在稳定的均衡中，式（22）不成立，因此 $D>0$。

其次，我们将式（A1）分别对 x 和 ε 进行了求导，这产生了一个与式（A2 - a）相同的表达式。

再次，我们考虑当 $\theta^* = \theta_a$ 时的情形，并在将式（A1）对 x，a 和 γ 进行隐函数求导。使用式（5）、式（7）和式（11）至式（13），我们可得

$$\frac{dx}{d\alpha}\bigg|_{\theta^*=\theta_a} = \frac{h}{D\partial\Delta/\partial\theta}\left\{\begin{aligned}&\pi\left[1 - z[1-\pi] + \frac{g-z}{1-g}\right]\frac{dI^L}{d\alpha}\\&+[1-\pi][1-z(1-\pi)]\frac{dI^N}{d\alpha}\end{aligned}\right\} < 0 \quad (A2 - b')$$

以及

$$\frac{dx}{d\gamma}\bigg|_{\theta^*=\theta_a} = \frac{h\pi_\gamma}{D}\left[\frac{\partial\Delta/\partial\pi}{\partial\Delta/\partial\theta}\right] < 0 \qquad (A2 - c')$$

最后一步是考虑当 $\theta^* = \theta_p$ 时的情形，同样将式（A1）对 x、γ，α 进行求导。使用式（17）和式（19），我们可得

$$\frac{dx}{d\alpha_{|\theta^*=\theta_p}} = \frac{hz}{D\partial\beta/\partial\theta}\frac{1-z}{1-z(1-\pi)}\left[\frac{\partial I^L/\partial\alpha}{1-g}\right] < 0 \qquad (A2-b'')$$

与

$$\frac{dx}{d\gamma_{|\theta^*=\theta_p}} = \frac{-hz\pi\gamma}{D\partial\beta/\partial\theta}\left[\frac{\beta(x,\theta_p)}{1-z(1-\pi)}\right] = 0 \qquad (A2-c'')$$

因为$\beta(.\ ,\theta_p) = 0$。

参考文献

Anderson, Annelise. "The Red Mafia: A Legacy of Communism," in: Edward P. Lazear, ed. *Economic Transition in Eastern Europe and Russia.* Stanford, CA: Hoover Institution,1995, pp. 340-367.

Aslund, Anders, and Mikhail Dmitriev. "Economic Reform vs. Rent Seeking," in *Russia after Communism*, A. Aslund and Martha Olcott, eds., Carnegie Endowment for International Peace: Washington, DC, pp. 91-130, 1999.

Black, Bernard, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?" *Stanford Law Review*, 2000.

Blanchard, Olivier and Michael Kremer. "Disorganization." *Quarterly Journal of Economics*, 1997.

Blasi, Joseph R., Maya Kroumova, and Douglas Kruse. *Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.

Buiter, W. "From Predation to Accumulation? The Second Transition Decade in Russia," *Economics of Transition* 8 (3), 2000, pp. 603-622.

Crawford, Vincent P. "An 'Evolutionary' Interpretation of Van Huyck, Battalio, and Beil's Experimental Results on Coordination," *Games and Economic Behavior* 3(1), February 1991, pp. 25-59.

Dahl, Robert A. *After the Revolution? Authority in a Good Society*, Revised edition. New Haven: Yale University Press, 1990.

de Meza, David, and J. R. Gould. "The Social Efficiency of Private Decisions to Enforce Property Rights," *Journal of Political Economy* 100 (3), 1992, pp. 561–80.

Dewatripont, Mathias and Gerard Roland. "The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the Transition to a Market Economy," *Economic Journal* 102, 1992, pp. 291-300.

______. "The Design of Reform Packages under Uncertainty," *American Economic Review*, December 1995, pp. 1207-1223, 1995.

Engerman, Stanley L. and Kenneth Sokoloff. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Institutional and Economic Development among New World Economies," Economia, 2002 (forthcoming).

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Transition Report 2000, 2001.* London, UK, 2001, 2002.

Figes, Orlando. *A People's Tragedy: The Russian Revolution*, New York: Penguin,1996.

Freeland, Chrystia. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to*

Capitalism. New York: Random House, 2000.

Frydman, Roman, Katharina Pistor, and Andrzej Rapaczynski. "Exit and Voice after Mass Privatization: The Case of Russia," *European Economic Review*, 40, 1996, 581-588.

Frydman, Roman, Kenneth Murphy, and Andrzej Rapaczynski. *Capitalism with a Comrade's Face.* Budapest Central European University Press, 1998.

Frye, Timothy. *Brokers and Bureaucrats: Building Market Institutions in Russia*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.

Fuller, Lon L. *Anatomy of the Law*. New York: Praeger, 1968.

Gellner, Ernest. *Conditions of Liberty*, New York: Penguin Press, 1994.

Glaeser, Edward, Simon Johnson and Andrei Shleifer. "Coase versus the Coasians" *Quarterly Journal of Economics CXVI* (3) 2001, 853-99.

Gray, Cheryl and Kathryn Hendley, "Developing Commercial Law in Transition Economies: Examples from Hungary and Russia," in: Jeffrey Sachs and K. Pistor, eds.1997, 139-164.

Greenwald, Bruce and Joseph E Stiglitz. "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets." *Quarterly Journal of Economics* 1986 (May): 229–64.

Greif, Avner. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies," *Journal of Political Economy*, 102 (5), 1994, pp. 912 – 50.

Haltiwanger, John and Michael Waldman. "Responders versus Non-Responders: A New Perspective on Heterogeneity," *Economic Journal* 101 (Sept.). 1991, 1085-1102.

Hellman, Joel. "Winners Take All – The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions," *World Politics 50* (January 1998), 203-234.

Hellman, Joel and Mark Schankerman. "Intervention, Corruption and Capture," *Economics of Transition* 8 (3), 2000, pp. 545-576.

______, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. "'Seize the State, Seize the Day': State Capture, Corruption, and Influence in Transition," World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, 2000.

Hoff, Karla and Joseph E. Stiglitz. "Modern Economic Theory and Development," in: Gerald Meier and Stiglitz, eds. *Frontiers of Development Economics.* Oxford: Oxford University Press, 2001, 389-459.

______. "The Political Economy of Property Rights in the Transition Economies: The Role of New Entry," World Bank, manuscript, 2002.

Hoffman, David E. *The Oligarchs*, New York: Public Affairs, 2002.

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Andrei Shleifer. "The Unofficial Economy in Transition," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:1997.

Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. "Property Rights and Finance," NBER Working Paper No. 8852, 2002.

Kaufmann, Daniel, and Shang-Jin Wei. "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?" NBER Working Paper No. 7093. April 1999.

Kitschelt, Herbert. "Post-Communist Economic Reform: Causal Mechanisms and Concomitant Properties," Duke University, manuscript, 2001.

Klebnikov, Paul. *Godfather of the Kremlin: Boris Berezovsky and the Looting of Russia*, New York: Harcourt, 2000.

Laffont, Jean-Jacques, and David Martimort. "Separation of Regulators against Collusive Behavior," *RAND Journal of Economics*, 30 (2), 1999, 232-62.

Ledeneva, Alena V. *Russia's Economy of Favours,* Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Lieberman, Ira and Rogi Veimetra. "The Rush for State Shares in the 'Klondyke' of Wild East Capitalism: Loans-for-Shares Transactions in Russia," *George Washington Journal of International Law and Economics*, 29, 3, 1996, p. 739.

Loungani, Prakash, and Paolo Mauro. "Capital Flight from Russia," *The World Economy, 24* (5), pp. 689-706, 2001.

Murphy, Kevin M., Andrei Schleifer, and Robert W. Vishny "Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review* 83, May 1993, 409-14.

Platteau, Jean-Philippe. *Institutions, Social Norms, and Economic Development.* Amsterdam, Harwood Academic Publishers 2000.

Przeworski, Adam. *Sustainable Democracy.* Cambridge: Cambridge U. Press, 1995.

Robinson, James, Ragnar Torvik, and Thierry Verdier. "Political Foundations of the Resource Curse," CEPR Working Paper No. 3422, 2002.

Roland, Gerard, and Thierry Verdier. "Law Enforcement and Transition," CERGE-EI Working Paper 22, 1999.

Ross, Michael. "The Political Economy of the Resource Curse," *World Politics* 51, 1999, 297-322.

Shleifer, Andrei. and Robert W. Vishny. *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

Stoner-Weiss, Kathryn. "The Limited Reach of Russia's Party System: Underinstitutionalization in Dual Transitions," *Politics and Society* 29 (3), 2001, 385-414.

Wood, Gordon S. *The Radicalism of the American Revolution: How a Revolution Transformed a Monarchical Society into a Democratic One Unlike Any that Had Ever Existed*, New York: Random House, 1991.

van Huyck, John B., R.C. Battalio, and R.O. Beil. "Tacit Coordination Games, Strategic Uncertainty, and Coordination Failure," *American Economic Review* 80(1), 1990, 234-48.

谁来看管看守员?*

20世纪有两大主要经济事件——1917年始于前苏联、10年前随着苏联解体而结束试验，以及这些经济体在过去10年进行的市场经济转型。人们对第一个经济事件中所获得的经验教训形成了广泛共识，那就是：中央计划不能取代市场，而且即使是市场社会主义也不能替代资本主义制度下所提供的激励，这些激励使生产者生产更廉价的商品，满足消费者的需要并不断进行创新。但是关于在市场经济转型中得到何种经验教训则远未有定论，我今天希望着重对这一问题阐述我的观点。

首先，从最根本上说，现实状况与期望是相反的。除一个国家之外，所有向市场经济转型的国家自开始转型后境况比以前更糟。实际上，这些国家的大多数至今仍然没有达到它们1989年时国内生产总值（GDP）的水平。这意味着，平均来看，这些国家今天比转型之前的境况更糟。其他一些生活福利水平指标进一步证实了这一结果，比如居民平均寿命。该项指标的结果令人沮丧——在全球平均寿命增长了两年之时，这些国家居民的平均寿命仍然在下降。

但是更令人沮丧的是关于贫困人口的统计数字。在25个我们能获得数据的国家中，按照每天4美元的标准，有18个国家的贫困人口占总人口的平均比例从4%增长到了45%，这显示出生活水平的急剧下降。显然，俄罗斯和东欧以及前苏联的其他几个国家已经颠覆了经济学长久以来的一个“法则”：增长（效率）和不平等的交替效应。自转型开始后，这些国家的增长比以前更低，不平等进一步加剧。

在上面的数据里，我有意将一个取得瞩目成功的例子（中国）排除在外，幸运的是，中国的成功非常巨大，它的人口大于其他所有转型经济体的

---

* “Quis custodiet ipsos custodes? Corporate Govenance Failures in the Transition”, in *Governance, Equity and Global Markets*, *Proceedings from the Annual Bank Conference on Development Economics in Europe*, *June* 1999, Pierre-Alain Muet and J. E. Stiglitz (eds.) Conseil d'Analyse economique, Paris, 2000, pp. 51 – 84. 本文是斯蒂格利茨在1999年6月21~23日于欧洲巴黎举行的世界银行发展经济学年会上，斯蒂格利茨以本文在管制、公平和全球市场会模块上的主题演讲。Juvenal (60 – 130), Satires vi, 347。“Who is to guard the guards themselves?”

总和。在中国转型的20年时间里，成功地以年均9.5%的速度增长，贫困人口比例从60%降到了22%。过去10年全球低收入国家的收入增长有四分之三来自中国。如果将中国各省视为独立核算单位——其中一些省份拥有6 000万或更多人口，超过大多数东欧国家和前苏联国家的人口——那么，过去20年增长最快的20个单位全都在中国境内。[1]

不久前，在转型早期担任重要角色的几位经济学家对俄罗斯发表了乐观观点，他们出版了《俄罗斯如何成为了市场经济体》（*How Russia Became a Market Economy*）以及《俄罗斯即将到来的繁荣》（*The Coming Boom in Russia*）等系列书籍。这种乐观观点为很多人所赞同。意外的是这种乐观观点没有实际数据的支持。我们要明白一点：一个自然资源丰富的国家不难找到愿意开发这些资源的海外投资者，特别是如果价格合适的话。但更为困难的是创造一个基于工业或服务业的经济体。让我们看一下外国对俄罗斯自然资源和制造业的投资占所有外国投资的百分比：1994年对制造业的投资仅为7%，而对自然资源的投资则达到57%。1997年，尽管我们的数据仍然不完整，但是初始数据显示制造业投资比例进一步下滑，降至3%左右。外国投资是被俄罗斯的自然资源所吸引，而非制造业。

还有其他一些似乎异常的现象。在转型开始后的几年出现了一种很明确的看法："迅速且广泛开放的国家（比没有这么做的国家）转型得更快。"[2]这种观点认为迅速实现宏观经济调整和低通货膨胀的国家更有可能比那些犹豫不前的国家取得好的表现，那些推动快速私有化的国家更有可能比缓慢实行私有化的国家取得好的表现。与中亚或波罗的海各国相比，东欧各国的历史、地理以及前景至少更为相似，但是在这些国家，开放得早和总平均增长之间并没有体现出正相关关系。如果非要说二者存在联系的话，它们似乎存在着负相关。实际上，那些在转型早期增长最迅速的国家在最近几年不太可能再快速增长。最新的一些迹象还让人对低通货膨胀的教条产生了质疑。在东欧，那些增长最迅速的经济体是通货膨胀*更*高而非更低的国家。[3]鉴于这种状况，推断出的结论远没有许多人在1996年所宣称的那样明确。初始条

1 World Bank（1997）。这些数据不是非常"公正"——原则上，我们应该将其他国家的大型省份视为独立的数据点。但是如果这么做，我们看到的情形将不会有太大的差别。

2 World Bank（1996）.

3 记住下面这点很重要，尽管这可能不是一个有统计意义的回归结果，尽管如此，它对相反的论断提出了严重质疑，即提早开放和低通货膨胀是成功转型政策的基石。

件和地理的差别意味着不同国家面临不同的机会，这些前景的差别也许能够解释转型的成功或速度（意味着任何观测到的关联可能只是假象，这种根据观察得出的推论似乎常常被那些准备捍卫传统疗法的人所忽视）。尽管如此，当今的世界与许多人在转型早期的设想相距甚远。数年前被猛烈抨击改革缓慢和不彻底的国家，比如乌兹别克斯坦和斯洛文尼亚，现在的状况相当不错，而其他曾经被颂扬为改革样本的国家，比如捷克共和国，现在正面临困难。

这些数据如此醒目，应该至少会削弱对此前人们对转型的信心。需要明确的是，我并不是把这些数据当作确定的最终的结果。我只是说，也许人们对以前的认识怀有过多的和无根据的信心——不幸的是，这种认识仍然对某些决策者产生不恰当的影响。值得注意的一点是，它们不是对数据进行分析得出的结果。在每一种情形下，我都是提出一种假设，寻找其他人已经建立起来的标准指标（实际上这些指标以前曾经被用来证明传统的观点），比如关于公司治理的指标，然后进行简单相关性研究。不论系数是否是具有统计意义上的显著性，其结果仍然对以前的观点（以前观点认为在统计意义上和经济意义上具有显著关系）产生了质疑。

尽管传统的数据挖掘在俄罗斯的重要性相对增加，我相信这些结果将刺激数据挖掘行业的发展，为西方经济学家提供报酬丰厚的就业机会。进一步的提炼仍是需要的。我在后面将会谈到，许多关键概念存在着内在问题，这对相应的指标提出了疑问：当一家公司发行股票并且股份由一家公共企业拥有时，这家公司是否被真正的私有化了？或者，当私有化获得一家银行"软性"贷款之时这家公司是否被真正私有化？以及我们如何知晓贷款是否是软性的。

更进一步的观察，主要包括对所产生的结果的理解以及这些结果的产生机会的审视会加深对数据的利用和挖掘。尽管转型国家数量众多可能意味着各国政策（我们据此可以做出有意义的推论）千差万别，但是一个重要的事实是每个国家的历史、地理和自然条件存在巨大差异。如果我们不能控制这些变量，那么每一种推论都存在疑问。但是即使这些众多的相关变量仍然导致了一个尚未被识别的体系。更糟的是，各国推行的政策至少在某种程度上是内生的，受到各国环境的影响。一个国家的糟糕表现是因为它开放缓慢？还是有其他一些因素既导致了开放缓慢又导致了低增长？与一些国家既开放又在短期内快速增长相比，一些改革缓慢的国家在长期表现如此之好可能传递了更多关于改革步伐对长期增长影响的信息。由于一些快速改革的国

家位于东欧——快速进入欧盟及其广阔市场的可能性为这些国家提供了快速改革的额外动机，并且也许为这些改革提供了相对于内陆的中亚国家更多的回报。以前的研究没有认识到也没有充分揭示不同国家位置差别，因此没有思考政策环境的内在性。在这样的情形下，开放和增长的相互关系应该受到高度怀疑。

不论如何，我们对任何结果都应该保持谨慎。只有通过研究理论和证据之间的相互关系，我们才能有获得一定的信心。有关GDP下滑和贫困人口增长的数据与揭示健康情形恶化的独立统计数据是相符的。[4] 正如我将会提出的，这些观察到的问题正是强调公司治理的信息经济学所预见到的。这一论断本身得到了报道所称的回归结果的支持。即使是关于通货膨胀的结果也并非与其他数据和理论不符。通货膨胀是一个传统问题，其原因是它影响了价格体系的运行。但是当压制通货膨胀的举措与一种脱离市场体系、转向严重依赖实物交易的行动相关时，价格体系的运行更为低效。[5]工资和价格向下刚性理论认为，将通货膨胀压低至一个临界点以下实际上干预了经济的动态调整。[6]显然，当所需要的调整更大时，临界点应该会更高。对于转型中的经济体，这些调整的幅度尤其大。

在某一层面上，事实本身说明了问题：向市场经济转型没有产生出其狂热的支持者所承诺的结果。当然，这些国家没有处处做得完美；但是没有国家能够做到这一点，如果资本主义脆弱的不能经受住人类的普通错误，那么至少对这个世界而言，它的价值肯定会遭到质疑。毕竟，长久以来对社会主义的一种批评是它过于乌托邦。如此众多的试验遭到失败这一窘境让人感到困扰，特别是经济理论对此曾经做出明确的预测：扭曲的价格、中央计划以及因财产权不明确导致的动机减弱，意味着资源没有得到有效分配。减少扭曲、分权决策以及私有化——即使没有得到完美的实行——应该使这些国家更接近他们的生产可能性曲线。产出本应猛增——但实际却是骤减。

当我数月前在华盛顿的一个会议上提出这一观点时，我得到了数种回

4 比如，俄罗斯的贫困数据来自一项独立调查。1998年年末进行的第八次俄罗斯经改调查（Russia Longitudinal Monitoring Survey）显示，低于贫困线以下的贫困人口的比例从1996年的36%增长至1998年的39%，生活在贫困线以下的6岁以下儿童的比例从45%猛增至令人吃惊的56%。

5 估计数据显示，当前在俄罗斯，超过70%的交易（按照价值）是实物交易。关于实物交易增长的原因没有一个一致的看法，但是几个流行的解释强调了力求宏观稳定的政策（比如，使用金融体系征税的税收政策；或者支出制约无法相比的现金流制约，这种制约导致了拖欠）。

6 参见 Akerlof and Yellen（1985）。

答。[7] 其中一个回答是产出没有得到准确的衡量。这也许是对的，但是有观点认为产出被高估（鉴于庞大的实物贸易数量，市场价格可能会高估许多货物的真实价值），也有观点认为被低估。[8]

另外一种观点是，这种下滑在预期之中，因为亏损企业被关闭。这种推理反映了一种应该让经济学家感到尴尬逻辑混乱。相关损失的计算方法应该是：产出相对于资源机会成本的价值。如果一家企业（在这个意义上）亏损，这意味着如果它的投入（所使用的资源）被重新分配于其他生产能力更高的用途，产出（至少在得到正确评估的情况下）应该会增长。当然，产出的增长不是通过将资源从低生产能力使用转向闲置获得。这种资源的机会成本是零（或者空闲的价值）。

当然，这些转型经济体的生产可能性曲线比在进行了更好投资情况下的可能性曲线要低，但这不是问题。关键是向市场经济转型应该会导致一个经济体从生产可能性曲线内部的一点移向边界线，然后随着投资更有效地分配，将边界线向外推移。由此，随着投资得到更有效地分配，增长应该会更高，这既归因于向边界线的快速移动又归因于边界线向外更加快速地移动，这种情形实际上并没有发生。

我在华盛顿的演讲中提出了几个假设，尝试揭示这些现象。在某种程度上，现在已经逐步达成一种共识：建立市场经济体比以前想像的要难得多。基础制度——不仅仅包括合同执行，而且还包括竞争政策、破产法、金融制度和规定——是必需的。尽管基础制度的建设需要时间，但是如果没有它，私有化更有可能导致资产的剥夺而不是财富的创造。就转型经济体中私有化这一因素对 GDP 增长的影响进行的回归显示，私有化对增长没有统计意义上的显著性影响。但在公司治理和重组方面获得高分的经济体中，如果将公司治理这一因素考虑进去再进行回归，私有化的确具有正面的和统计学意义上的显著影响。

在以前的讨论中，我着重探讨了以下几个问题：

- 公司治理的缺失——加上资本自由流动以及紧缩的宏观经济政策——使得那些获得对俄罗斯庞大制造业和自然资源的控制权的人通过资产剥夺将财富转移到海外，而不是投资国内获得更多利润。
- 尽管运转良好的市场经济体需要竞争和私有财产权，但是改革更多

7 参见 Stiglitz（1999）。

8 参见 Gaddy and Ickes（1998）关于部分此类问题的讨论。

关注后者而非前者，中国和俄罗斯表现的差别能从这种侧重点的不同得到部分揭示。私有化的前景从本质来说黯淡的——除了通过向外国人出售，或者重组成更小的、更本地化控制的单元。

• 中国和俄罗斯另外一个根本差别是中国强调企业和创造就业岗位，而不是完全专注于重组现有资产。

• 转型过程中——从一个公认的薄弱基础——对社会和组织资本的破坏（可能部分归因于改革的速度和结构）而且没有相应地强调新社会资本的创造，可能是俄罗斯和一些前苏联国家转型失败的重要原因。

• 尽管所有改革辩论的参与者认识到政治进程的重要性，但是许多改革策略建立在关于政治动态的假设之上，而这些假设既没有理论支持也没有实证支持。改革的次序至关重要，这部分是由于特定的改革导致了利益团体的产生，这些利益团体要么推动要么阻挠随后进行的改革。在这些误导性的观点背后是一种包含了对所谓科斯（Coasian）进程的天真信念，即一旦财产权被正确的分配，有效的制度安排将会自行发展。这种信念既忽视了普通的理论观点，即无效的制度均衡可能会存在，也忽视了进化过程不需要有效性这一观点。

• 另外一个根本性的困惑与宏观经济学和微观经济学之间的分界面有关。人们过去普遍相信萨伊定律（其观点在1975年前被推翻），即如果在当前的职位没有充分就业的工人只能转成到公开的失业状态，那么市场将为他们创造职位。价格稳定（低通货膨胀）本身并不是目标，而是迈向更根本目标的手段，比如更快速的经济增长。若降低通货膨胀的力度太大——使得通货膨胀率低于临界水平——不仅降低通货膨胀的成本高于其产生的收益，而且收益可能实际上是负的。宏观稳定自身并不意味着微观重组。

我想着重探讨一下公司治理问题，并略微谈及与此相关的一些问题。

一、公司治理

阿弗雷德·马歇尔（Alfred Marshall，1897）在19世纪末的一个演讲中，回顾了这一个世纪以来学到了什么以及有什么问题留给未来，他用一定篇幅讨论了我们现在所称的公司治理问题。我们如何确保公司的管理人按照“所有者”——股东——的利益行事？在19世纪经济学中，只存在一个单一的所有者管理人，因此不存在我们现在所称的委托—代理问题。但是即使在马歇尔写作该文章之时，很显然许多（如果不是多数的话）大型企业的所有权和管理权出现了分离，这些大型企业在GDP中的比重不断增长。所

有者和管理者的利益出现分歧。

从20世纪60年代末期开始，我和其他一些人将公司治理问题置于不完美信息和公共物品问题的背景之中。

• 所有者对于管理者所面临的机会拥有不完美的信息，并且不能通过观测结果推断管理人是否做出正确决定。实际上，信息不完美使得向经理人委托责任成为必要。

• 管理者不仅仅知道这一点，而且还能采取一些行为扩大这种信息不对称，从而增强了管理者的“自由处置权”。[9]

• 即使在只有一个所有者且所有者将管理责任委托给经理的情况下，上述问题仍有可能出现。但是在多数大型公司，所有权的分散导致了公共物品问题的产生。如果一个股东竭力改善企业的管理，则所有的股东平等受益——管理是一个公共物品。[10]

如果管理人有按照自己利益行事的手段和动机，如果他们自身利益与股东利益不完全一致，如果分散的所有权没有产生出监督管理者的动机（或不充分），那么大型企业该如何运转？如果企业价值最大化是市场经济成功的关键，那么如果相反，企业将管理人回报最大化，那么我们用什么来确保市场经济的效率？[11]

摆脱这一困境有四个可能的方法：第一是全体股东，即使是最小的股东，对管理者（企业）进行强有力的控制。剥夺小股东价值的行为的存在是对企业和其管理者采取法律行动的依据。管理层可能负有高度的个人法律责任。只有两个国家走了这条路线，并提供了足够的强有力的法律保护，从而使得分散的股票所有权体系得以维持。

第二种方法需要单一股东拥有足够多的股权，使得他自己对管理人的监督可使他获得回报。[12]当然，这里仍然有一个管理监督不足的前提。但是我们不是寻求完美——我们寻求的只是可行的解决方案，或者从转型的角度来看，至少是避免灾难发生的方案。但是这产生了一个新的委托—代理问题：我们如何能确定这个多数股东不会采取符合其自身利益而不利于少数股东的

---

9 参见 Edlin and Stiglitz（1995）、Shleifer and Vishny（1998）。

10 可参见 Stiglitz（1982）。

11 事实上，即使企业价值最大化导致帕累托有效的情形也是高度限制性的。参见 Grossman and Stiglitz（1977）。

12 注意公共物品问题的解决方案和关于灯塔的公共物品文献中讨论的解决方案的类比：Coase（1988）。

行为？[13]一个解决方案是——很明显的解决方案——不应当有少数股东，即重新回归到传统的所有者管理企业模式。但是这种方法存在严重局限——它意味着企业扩张的唯一方式是借贷。尽管著名的弗朗科·莫迪格利安尼（Franco Modigliani）和默顿·米勒（Merton Miller）模型认为公司的财务结构无关紧要，但是他们的分析忽视了诸如破产和信息不对称等关键问题，这些问题是这里所要讨论的核心。我随后将谈到银行的角色，但是现在，我只是想指出对银行/借贷融资的过度依赖使得企业极易受到需求和成本波动的冲击，由此产生了高交易和管理成本，大大增加了破产的可能性。

第三种方法是应该有保护少数股股东免受多数股股东损害的强有力的法律。注意这些法律保护与先前讨论的那些有些不同。符合“企业”利益的行为——企业的长期生存能力、对员工职位的保护——可能会减少全体股东价值并提高管理层的长期收益，但是它们不是价值从少数股股东向多数股股东的转移。因此，从某种意义来说，这些保护比第一种保护“更无力”。这里，少数股股东搭乘大股东的“便车”以此确保股东价值（作为一类）得到保护。

哈佛大学的阿历克斯·迪克（Alex Dyck）最近为世界银行所做的一项研究中，他将国家按照股东保护力度和股东集中程度进行了分类。[14]他提出的假说非常简单：只有很强法律保护的国家才能够支持分散的所有权。这一结果证实，法律保护薄弱的国家没有分散的所有权。从这一角度，我们能够认识到证券私有化计划的薄弱性——该计划和乍看起来建立人民资本主义这种观点具有同样的吸引力。它试图找到所有国家之前都尽量避免的一个情况：薄弱的法律保护加上分散的所有权。我将在后面论述这一问题。

还有另外一个控制机制，这种机制从源头阐述企业理论：真正控制企业的不是股东（名义“所有者”），而是银行。[15]控制权的概念是含混不清的（这也许是必要的）。股东拥有权利，但是当所有权分散时，股东必须集体行动实行这些权力；他们只是缺少这么做的动机。如果只有一个主要贷款者，那么他对企业进行监督是值得的——或者如果有许多联系紧密的贷款者，他们事实上能够联合起来进行监督，那么指定其中一家银行成为牵头银行，并由此使其成为主要监督者是值得的。如果贷款是短期的，或者如果是

13 我在 Stiglitz（1972）首次开始关注这个问题。

14 参见 Dyck（1999）。

15 这个观点首先由 Berle and Means（1932）提出，并由 Stiglitz（1985）根据现代代理理论进行了重新诠释。

持续贷款，借款人必须不断求助于银行，那么贷款人就拥有了控制权，至少从下面这个意义上：如果借款人没有按照它的意志做，它就能够强行要求偿还贷款或者强迫企业破产。鉴于此，在这些情形下，大多数企业没有其他资金来源，营运终止的威胁成为一个现实存在的威胁。[16]

当然，在扮演作为监督者的角色时，银行不关心价值最大化。相反，它们希望将贷款拖欠的可能性最小化。[17]但是在进行监督防范企业破产时，它们至少确保企业不会犯下最糟糕的错误——管理层偷盗的最糟糕情形。

从这一角度来说，我们能够看到许多转型经济体在实行私有化策略中所产生的问题的另外一个根源。前社会主义体系下的银行不是真正的银行，它们只是名义上的银行。它们不进行审查和监督，它们只是按照政府的指令分配信贷。在转型的早期，我和其他一些人曾警告不要将这些名义上的银行与真正的银行相混淆。转型的一个真正任务是创造真正的银行。[18]从这个意义上讲，国家银行、资本不足的私有银行或者暗中获得拯救承诺的私有银行都不是真正的银行。它们缺乏按照商业基础进行审核和监督的动机。实际上，在某些情况下，它们成为软性预算制约的新源泉。在另外一些情况下，它们成为国家财富转移到政治亲信手中的工具。

我们从这个角度可以看到寻求快速私有化的国家面临的困难，它们不愿意或者不能够以一个至少在政治上可行的价格向国外出售。在当时没有合法的财富拥有者购买这些资产。因此，一个国家要么使用证券私有化，要么让银行贷款给某人购买资产。我们已经讨论了私有化的一个关键问题——管理的公共物品问题。大多数证券私有化的参与者意识到了这个问题（实际上，我在20世纪90年代初在布拉格参加了一个就此问题举行的研讨会）。但是大多数人认为，证券投资基金将取代监督的职能。它们聚集各方利益，以减轻公共物品问题。这是有道理的，然而我们需要考虑得更深一些。我记得当时问道：谁来监督这些监督者。后来结果显示：证券投资基金提供了一个高度滥用的工具。[19]共同基金是封闭式基金这一事实加剧了问题的严重性。借助于开放式基金，对这些基金表现不满的投资者可以撤出他们的投资，由此

16 有关信贷市场取消的威胁对于解决代理问题作用的讨论，参看 Stiglitz and Weiss（1983）。实际上，与短期债务相关的更大“控制权”的优点可能远远抵消了与短期债务（对借款人）导致的更大风险相关的缺点。可参见 Rey and Stiglitz（1993）。

17 或者，更准确地说，预期总还款额，包括如果企业不破产的剩余部分。

18 Stiglitz（1992）.

19 Weiss and Nikitin（1998）的计量经济学分析。

对滥用予以有效制止。这就是为什么一个改革建议是将封闭式基金转为开放式基金的原因。

大量证据证实了公司治理问题的普通性和重要性。根据标准理论，封闭式共同基金永远不应该折价出售（相对于基本股份的价值），因为它有一个能够增加市场价值的简单策略——解散基金并直接分配股份。管理者（收购者）所面临的市场的不完全解释了为什么在发达工业化经济体中，股份和封闭式共同基金常常被折价出售——折价幅度最高至10%。但是在捷克共和国，折价幅度猛增至40%或更多。

此外，标准委托—代理理论认为，当存在控股股东（拥有20%或更多股份）时，他对公司监督和管理的公共物品的兴趣应该会增加公司的市场价值。经验研究证实了这些预测。但是在捷克共和国，控制权赋予控股者剥夺资产的权力，并且不受法律的约束。因此，当某一方单独获得控制权时，市场价值似乎常常骤减，这反映了市场认为控制权更多地与资产剥夺而不是财富创造相连。

由于公司需要资金注入来维持运营，且为证券市场的薄弱显然使得这些注入资金不能由证券市场提供（一种批评很形象——资本主义的外壳被创造出来了，但是专业的资本市场，即资本主义可能的*必要条件*，没有发挥功能），因此公司必须求助于银行。如果银行是真正的银行，那么银行自身可能会发挥部分监督职能。但是在社会主义制度下，银行主要作为国家命令下的信贷工具，几乎没有事前尽职调查和事后监督的经验。

然而，银行存在着更深层次的问题。首先，拥有企业（owning the firm）提供了巨大的选择权价值。如果企业价值高于它支付的价格，那么所有者会维持这一价差；如果企业价值减少，那么所有者只需要破产。更糟糕的是，拥有企业提供了众多的偷盗机会。法律框架提供了许多将企业财富转移到"所有者"手中的机会，所有者只担负有限的个人责任（在许多国家，由于法律框架薄弱，这种偷盗行为的单位回报明显超过了致力于财富创造的回报）。

与所有权相连的偷盗和选择权价值意味着（在没有竞争性贷款市场的情形下）获得贷款将获得巨大的回报。其后果是可以预见的，人们几乎可以肯定地说：贷款不一定分配给那些最有可能有效使用企业资产的人，而是分配给那些有政治关系的人，这些人最清楚如何"操纵"体制。[20]如果存在

20 即使腐败在这一过程中没有扮演重要角色，沉重的负债（内在或外在有限债务）将会扭曲行为。Stiglitz and Weiss（1983）。

真正的银行，即我在前面所述的银行，这些滥用行为可能就不会发生，或者至少可能不会如此普遍地发生。但是有鉴于与公平相连的公司治理问题，不存在真正的银行就意味着经济个体既没有动机也没有能力履行选择和监督职能，而选择和监督职能对市场经济成功是至关重要并且必不可少的。

简而言之，普遍的转型过程和特定的私有化证明了市场经济学的一个古训——激励至关重要。但是它还证明了一个被许多所谓改革者忽视的重要教训：只有在高度理想化的情形下，激励才会产生有效的结果。错误的激励只能刺激资产剥夺而非财富创造激励。这正是在许多转型国家发生的情形。

到现在为止，我已经尝试提出下面这一观点：使资本主义发挥作用的制度体系是存在的。它不只是"私人所有权"，而是金融制度和法律框架，它们在转型经济体中是不完善的。缺乏有效金融制度和法律框架的私有化正进入一个未知领域——这是现有理论提出强烈保留的一个勇敢试验。

实际上，问题更为严重，并且可预见的缺陷更为复杂。在这里，时间只允许我提及两个方面。第一个与资本账户可兑换有关，也许有人认为这个课题与宏观经济和汇率政策而不是私有化的讨论更相关。在典型的科斯模型中（即先前描述的机制），尽管这些机制很显然影响了财富的分配，但是对经济的效率可能不会有很大的影响。毕竟，科斯认为在没有交易成本的情况下，最初的财富分配对效率无关紧要，只要财产权是清晰的即可。但是在封闭的经济体中，这些新的财富拥有者倾向于把他们的财富投资于具有最高收益的活动的。当然，科斯忽略了代理成本。那些被证明最有能力为他们自己捞取政治利益的人不一定是那些最适合创造财富的人，或者甚至不适合挑选最适合财富创造的管理者。因此，将国家的财富托付给这些新的"强盗式资本家"不一定是将增长率最大化的最佳方式。[21]但是允许这些强盗资本家将现金带出国极大地改变了他们的前景。眼下，他们面临一个简单的运算：他们将资金投在国内或海外哪个期望收益更高（由于他们的财富被普遍视

21　一些主张快速改革的人尽管承认这一点，但是认为强盗资本家将有把资产（通过竞争性拍卖）出售给能最好使用这些资源的人的动机。前提是设计这样的拍卖足够简单——强盗资本家有最大化价值的强烈动机。这种情形并没有发生，部分原因是他们可能将注意力放在其他问题上面——比如如何剥夺他们控制的公司的价值而不是提高其市场价值——部分原因是首轮私有化的不足在第二轮私有化中仍然存在：谁有财富购买这些资产？除非外国人感兴趣，否则不能假设那些可能在第二轮购买资产（这并没有发生）的人——他们偏向于选择"银行"贷款——将比那些在第一轮获得资产的人更有效。

为非法，因此他们的财富有被没收的可能，或者至少按照“惩罚性”税率征税)？强盗式资本家的支持者可能会辩解，真正的问题不在于寡头政治，而是在于政府：只要政府能够承诺将那些有时通过非法方式获得财富视为合法财富即可。但是民主政府不能为它的继任政府做出承诺。稳定性是通过社会共识的过程得以维持的。如果私有化进程（更普遍的说法是转型）没有最低限度的合法性，则很难取得这种社会共识。

当然，更糟糕的是，由于每个寡头政治成员都决定不冒险，从而不将资金重新投入国内，因此其他将资金投入国内的人的回报就降低了——这向外来者发出了一个强烈信号。因此，尽管可能存在一个所有人都在经济体中投资的经济均衡，但是建立起来的均衡只有很少人会这么做。资本账户可兑换由此是这些经济体失败的一个重要原因——即建立了导致上述灾难性后果的整体动机结构。[22]

二、关于企业的其他理论

我整个讨论是建立在两个截然不同的企业理论之上。[23]一个理论对传统的所有者—管理者理论进行了较小修订，将股东视为企业的真正所有者，另外一个理论则认为股东拥有明确界定的控制“权”和回报。因此，“一般来说”，债券持有人和其他贷款人、工人和地方当局在企业行为中没有真正发言权。债券持有人和贷款人对某些收入流拥有权利。工人拥有获得合同工资支付的权利。地方当局拥有得到税收支付以及要求遵守企业遵守当地城市规划和其他规章制度的权利。

但是，由于其他那些潜在的对企业收益拥有权利的人受到高度制约，控制权和收入的剩余索取者就是股东。由此，该理论预测，当其他权利索取者的权利明确界定时，股东可以实现股东价值最大化，同时社会效率达到最优。当股东是明确的控制权和所有权的索取者时，以股东为主的这个理论被称为“股东至上”或“股东主权”。

还有另外一种理论（我在 1985 年的文章中提出），我将其称之为“多重原则代理人理论”。它有时也被称为利益相关者理论。在这个理论中，企

22 当然，资本账户可兑换的缺点必须能被其他因素抵消：与规避兑换限制的举措有关的扭曲动机。回头来看，很难相信这些更传统的因素产生的扭曲会超过刚刚讨论的扭曲产生的负面福利影响。资本账户兑换可能还与俄罗斯和中国腐败的差别有关。

23 有关与这里所提出的分析相类似的对捷克共和国问题的分析，参见 Mejstrik（1999）。

业有许多利益相关者（也许值得指出的是，在许多国家的法律框架内，企业的目标不是股票价值最大化，而是考虑了其他利益相关者利益的更广泛目标）。在这个理论当中，企业的行为被描述为涉及所有企业利益相关者的一个可能十分复杂的讨价还价过程的结果。

我相信这种模型更好地描述了大多数转型经济体（以及许多高级工业经济体）面临的情形。完全关注股东的理论所忽视的一个重要利益相关者是地方政府部门。鉴于高（潜在的）税收水平和地方当局在相机决定的规章（包括规划）中扮演的角色，地方当局拥有控制和收益权，并不少于股东拥有的权利。同样，如果工人能够组织并且不受法律的制约，他们能够执行有效的控制权。类似地，在这样的情形当中，所有权和控制权能够超过100%——或者也许更准确的是，不止一个团体能够执行有关任何计划和企业收益分配的否决权（维持权力）。

我们现在能够更明确地看到改革开始后立即推行的私有化模型的失败之处。人们对股东理论有一种天真的信念，即国家的所有权将被转移到新的所有者手中，这个所有者随后将会采取行动将企业的股票市值最大化。实际上，多重原则代理人模型提供了一个关于企业的更好模型。将所谓的所有权从中央当局转移到私人所有者手中，使得其他“所有者”一无所有。被隔绝于新分配之外的其他利益相关者做出非合作的反应（比如，地方官员和生产效率低下、闷闷不乐的工人做出的掠夺性行为），而事实上，此时他们的完全协作是在新环境中真正重组企业所需的。许多新股东所有者随后转而进行掠夺——攫取一切能攫取的东西。[24]

在这里，我应该对前面所谈到的取得瞩目增长的中国略谈一二。中国没有完全解决公司治理问题（正像很难宣称美国或其他任何西方政府能够提供一种完美解决方案一样）。中国的伟大变革——其新企业和许多增长

24 根据旧的股东“剩余理论”（residual theory），从定义上来说股东不能掠夺企业：他们只是拿走自己的资产。当然，他们也许会决定从企业中撤资，如果他们相信投资企业的回报非常低的话——这也许解释了一部分所观察到的行为（这没有回答为什么资本回报似乎在各个领域都如此之低——不是每个领域都有可比较的不利方面）。但是根据多重原则代理人模型，有多个权利主张者存在，股东抢在其他权利主张者之前掠夺。在这种情况下的掠夺行为可能从个人来看是合理的，即使整体来看是非理性的。由于国内资本市场的不完善，这种行为可能尤其具有合理性。主要股东常常是还有几年就将退休的老人。假设他们留存部分收益、重组公司、增加股东的价值。由于很少有或者不存在家庭所有权的传统，因此他们不能将这些企业传给他们的子孙。对企业来说，几乎没有或者不存在私有二级市场，公开发行新股的市场更不存在。由于预计其他人不会退出，主要股东可能会采取“掠夺和溶解”的策略将大型的所有权转变成为存在他处的退休基金。

的源泉——是乡镇企业。中国消除了层层代理的问题，这一问题是捷克私有化问题的根源，中国还避免了公司治理问题，这一问题是俄罗斯困难的源泉。

中国的经验证明，一个国家为吸引外国资金或者推动国内投资，不必有一个完美的法律框架，不必对财产权进行完美的界定。

中国的经验将私有化浪潮中另外一个常常被遗忘的问题呈现出来——竞争的重要性。标准竞争理论强调只有竞争（而且还是高度竞争）市场、私有财产和利润动机才能产生出有效结果。当然，如果既能有竞争也能有私有财产，那就应该同时争取。但是中国和俄罗斯对比鲜明的经历显示，如果必须做出选择，竞争可能比私有财产更为重要，特别是实际中的假私有化形式。竞争提供了实现更高效率和更低价格的推动力。但是竞争还是公司治理的一个重要组成部分：正是因为没有竞争才产生了常常被无效使用的租金。[25]

三、破产

金融动荡——从东亚到俄罗斯以及其他转型国家——将人们的注意力转向破产和相关法律。破产是任何有关公司治理的讨论话题，其原因很简单：破产是控制权转移的途径。破产和收购可以被联合视为管理层市场的核心要素。破产和收购法规决定了市场运转的效率——由此决定了市场经济运转的效率。

正如简单的教科书模型在有关企业的一般性理论方面具有误导性一样，此类模型在这里同样具有误导作用。在简单的理论中，最有效管理资产的管理团队接管企业，企业实际上不断被拍卖。Grossman and Hart（1980，1981）很久以前在所有权分散的企业中证明了这一理论的谬误：每个股东都相信提升价值的收购将要发生，因此他们将会保留所有权，以此搭上收购企业的管理者增加公司价值行为的“顺风车”。只有当股东相信试图收购企业的人将会取得成功并且在成功之后将会剥离资产并降低市场价值，他才愿意出售他的股份。因此，降低价值的收购将会成功。这是我早些时候提到的管理的公共物品特性的一个生动例子。

当然，实际上企业的经理在他们的处置权内能采取许多行为阻挠收购并由此增加他们自己的讨价还价能力，包括增加内部人士（当前管理层）和

25 Commander，Dutz and Stern（1999）。

外部人士（不只是股东，而且还包括那些潜在收购企业的人士）之间的信息不对称（Edlin and Stiglitz, 1995）。

当然，如果收购机制能够完美的发挥作用，破产将永远不会发生，或者至少将会很少。在每时每刻，控制都将由那些最能将其资产价值最大化的管理者实行。如果那些资产的价值（减去管理团队要求获得的酬劳，其上限是该管理团队执掌下的公司价值与下一个最佳管理团队执掌下公司价值的差异）超过这些资产的收益。那么那些其他权利主张者将愿意冲减资产账面价值，以实现当前的价值最大化——冲减将比他们在其他一些管理团队执掌下的所得更多。这些自愿重组和负债转化的频率可能取决于经济的波动性和达成最初合同时的不确定性程度；有人可能会预计在最初私有化之后将出现许多这样的重组。实际上，这是一种对不完美的第一轮私有化进行合理化的观点。一旦市场经济确立，这种形式的重组将会发生，最终确保每项资产被“最优化”管理。

但是这种观点忽视了收购机制的不完善之处，这些不完善反过来使得有必要使用破产程序。大约在 30 年前，我开始关注下面这个谜题：在标准范式中，关于什么行动令价值最大化将不存在异议，在法庭辩论中频繁出现的那类冲突将永远不会发生。在某种意义上，答案是很简单的。标准理论假设存在一套完整价格，包括每种状态和每个时间的价格，并且（暗含的）存在完美信息——从对在每种状态下（这可以被视为性质状态定义的一部分，或者至少是关于合理性和理解该状态下均衡特性的假设的结果）的利润（投入、产出、价格、市场等）存在一致看法这个意义上。考虑到上述假设明显不切实际，不同的市场参与者对不同行为的后果以及由此对何种行为是合适的——什么行为令股票市场价值最大化（或者每个参与者的预期效用）——存在不同的判断，无异议的前提条件具有高度制约性。

在这些情形下，现有的“所有者”可能不愿将控制权交给债权人，除非被迫这么做。在他们看来，股权所有者收入流的折现现值可能是很高的正值，尽管市场（由边际外部者考虑这些收入流的价值）相信，债权人的要求超过了企业的市场价值。在这种情形下，股权所有者不得不“被迫”交出他们的权利。

传统教科书中的破产模型描述了一个简单的过程：债权人的要求必须得到充分满足，股权所有者得到剩余部分。如果没有剩余，那么债权人则进行冲销。这些有抵押物的债权人获得抵押品的价值。债权人有效地获得控制权，由此选择令他们的收益最大化的管理团队。他们可能会选择维持现有的管理层，甚至给现有的管理层股权利益，如果这么做，他们将会使自己的回

报得到最大化。

但是实际情形通常没有那么简单。不同债权人的利益和认知可能不尽相同——他们之间不存在全体一致的情形，就像股东中也不存在全体一致一样。但是更重要的是，法庭和法律体系在许多国家构成重要障碍。由于可能存在利益冲突，需要裁判来确保不同的利益得到保护（依据法律）以及权利的先后顺序（反映不同的合同安排）得到尊崇。尽管教科书模型将法庭视为忠实的裁判，但在许多国家，特别是司法体系薄弱的国家，法庭成为这一过程的积极参与者。比如，在许多国家中，法律承认了其他利益相关者，比如工人；[26]法庭也许会规定，为了保护他们的利益，当前的管理层必须各就其位。或者法庭也许会要求更多的证据以权衡不同权利主张的正当性。任何维持现有管理层的行为——在没有适当监督的情形下——都对资产剥夺敞开了大门。司法体制腐败的潜在可能性应该是显而易见的。

当部分债务为国有银行——这些银行首先向政治亲信贷款——持有时，问题变得更加混乱。他们有双重激励——不承认那些会导致破产的损失以及让他们的政治伙伴保持权力。此外，企业的所有者，或者他们的朋友，能够购买一些债务并由此成为债权人。这些债权人显然具有与那些“真正”债权人相矛盾的激励，但是他们能够利用他们的地位诉诸法庭并阻挠需要全体一致或绝大多数通过的议案。

法庭自身在许多国家扮演了含混不清的角色。我有意含混不清地使用“含混不清”这个词。它们行为的后果——拖延控制权向债权人转移——是显而易见的。腐败法官可能有拖延决议的动机这一事实也是很显然的：只要企业仍然处于托管之下，法庭任命的受托人就有收入来源，其中一部分收入可能会被转到法官那里。即使法庭不腐败，不恰当地依赖受托人的建议，决议也有可能被拖延。但是在许多（如果不是多数）国家的法律体系下，法庭不仅仅有义务保护债权人的利益，而且还有义务保护其他利益相关者的利益，决议拖延可能与这种更大范围的托管协调一致。一个对债权人有利的快速决议可能会导致工厂关闭和高失业水平。

简而言之，在转型过程初期许多国家建立的经济体系中，激励的确扮演了一个重要角色——但是它们是剥夺资产而不是创造财富的激励。这些激励是建立在一个被误导的企业理论模型基础之上的：剩余的控制权和收入权被

26 在某种意义上，在包括德国和日本在内的许多其他国家，法律“采纳”了我们称之为多种原则代理人或者多重股东模式的企业模式。

赋予了股权所有者，所有者被期望通过本应导致效率持续提高的方式引导重组过程。科斯理论——只要财产权得到良好界定，它们如何被分配则无关紧要（只要我们只关注效率）——提供了理论基础。实际上，更合适的企业模型是多重原则代理人模型，在这个模型中，私有化要求转移仅仅部分财产权。不完美信息下的讨价还价通常不会导致有效的结果。尽管不断的相互作用可能（在一个更静态的环境中）最终既会使得信息不完美缓解，也会使得效率提高。但是瞬息万变的环境意味着市场参与者采取了更近视的、而非达到长期效率所需的行为。[27]一种破坏性的动态出现了：对改革信心的削弱导致了投资的减少（或者也许更准确的说法是，投资增长的夭折），这反过来加剧了信心的丧失。对改革信心的丧失削弱了对以非合法方式聚集财富的那些人的财产权的信心。银行体系不仅没有发挥监督的功能；它自身也成为问题的一部分。因为破产这一保护债权人的方式的失效甚至使运转良好的银行也处于艰难境地。

四、社会资本

企业的所有者—管理人理论和其衍生理论中的决策非常简单：所有人—管理者采取令市场价值最大化的行动。当然，他在这么做时考虑到了这些决策对他人的影响，比如对工人——通过工资（工人为企业工作而索要的工资）。但是这些其他团体则完全被动。他们实际上不是决策过程的一部分。与此相对比，在多重原则代理人模型中（或者利益相关者模型），决策是通过内在的或外在的讨价还价过程集体做出的，实际上各方都拥有否决权。如果工人不喜欢开出的条件，他们可以进行罢工。事实上可能有其他工人愿意在开出的条件下工作，但这对结果没什么影响。此类讨价还价过程的结果也许是有效的，也许是无效的。比如，一些经济体经常出现长时间的罢工，这既削弱了企业又伤害了工人。

在市场经济中，企业可以被视为某些集体行动问题的局部非市场解决方案，在这些集体行动问题中，交易成本妨碍了市场合约的协调一致（Coase，1937）。和在成熟的市场经济体中一样，在新的后社会主义市场经济体中，日常生活中广泛地社会合作（比如，超越家庭）的基本例子实际上可以在工作场所中找到。更广泛讨说，近期的经济学文献强调了经济关系没有通过非人格化的市场传递的程度，以及社会资本在确保此类关系中至少存在少许

27 参见 Farrell（1987）。这些问题因先前讨论的资本账户可兑换提供的退出权而加重。

效率。[28]这种关系的一个关键方面是它们涉及不同时发生的交换，并且在交换中没有可执行的合同。相反，是一个人给另外一个人“帮忙”，相信在以后将会获得回报。在这个意义上，这种交易实际上与许多其他市场交易非常相似——这些交易不涉及两个明确界定商品的同时交换，在此种交换情形中存在着几乎完美的信息。当交易没有同时发生时，一方承诺在以后向另外一方支付（或交付）一些商品。如果一个商品的特性在交易时不透明，卖方也许会做出关于这些特性的保证；这也是未来必须实现的承诺。

这种合约执行的方式有两种——通过信誉机制和通过法庭（通常被称为隐性合约或显性合约）。两个机制都成本高昂并且不完善。尽管法律执行的直接成本非常清楚，隐性合约若实现有效性需要租金——价格对边际成本的背离——这也有一个社会成本。当利率上涨并且当企业生存的可能性降低时（或者个人流动性增加），信誉机制的有效性被削弱。因此，向市场经济转型在某种意义上比维持市场经济更加困难，因为当信誉资本非常难以创建时，必须进行初始投资以树立信誉。另外，法律机制在转型经济体中也很薄弱，尤其是法庭在作为市场经济关系的仲裁人方面毫无经验。不过更糟糕的是，由于法庭建立时间不长，人们对它们的公正性可能几乎没有信心（即使在西方国家，从历史来看，法庭也只是刚刚树立了诚实的威信）。

对隐性和显性合约执行的这种信息要求以及有关的交易成本通常是不同的，因为这两者应该被视为互相补充而非互相替代。转型经济体的问题是两种执行机制都很薄弱：国家的法律和司法能力有限，而转型的过程——高制度更新率和高影子利率以及较短期限——损害了隐性合约的有效性。因此，即使新的制度不需要创建，转型过程本身也将阻碍市场经济的运行。

社会资本的削弱加重了不适当的公司治理体系产生的问题。个人采取的行动如果被察觉，将导致一个更稳定环境中的“信誉损失”，或者在一个有着较好法律体系的环境中导致深陷囹圄。也许一个可替代的转型策略——更多的关注对现有社会资本的保留以及新社会资本的创造——可能会导致较少的滥用行为。我们对如何保留和创造社会资本知之甚少。但是看上去非常清楚。打破被普遍视为社会合约组成部分的要素——比如不向老年人支付他们认为应当得到的养老金——削弱了社会资本，特别是如果政府同时将大量财富转移到一些个人手中（实际上，社会和组织资本的破坏是理解看似非正常的产出下降的一种方式，即使物质和人力资本保持不变并且料想的资源配

28 社会资本的详尽文献的论述，参见 Woolcock (1999)。

置效率增加）。[29]而且社会资本一旦被挥霍，似乎很难被重新聚集起来——像组织资本一样。由于存在于一个企业内部的社会资本通常在工厂这一层次存在，因此有观点认为来自现有企业或者与现有企业分拆企业的行为在后社会主义社会对保存“大量”社会和组织资本可能非常有效。[30]

五、政治动态

在前面的讨论中，我们已经看到政治学和经济学密不可分。法庭体系、地方当局和国家银行——所有这些都在转型经济体的失败中扮演了一定角色，它们加剧了或未能解决与公司治理有关的市场失灵问题。经济学家在分析改革进程时的确考虑到政治因素——而且政治考虑和经济学一样为某些改革者主张的改革策略提供了理论基础。

政治动态是复杂的。改革需要既得利益团体放弃它们的租金（他们可能将此视为财产权）。根据定义，自私的个人从来不会主动这么做。那么，改革是如何成为可能的呢？有时，可以看到帕累托改进，或者在讨价还价中说服所有（或者所有主要）团体他们将会过得更好。[31]在某些情形下，政治权力的重新分配——以及政治认知的改变——使得改革成为可能。政治联盟自身在改革进程中被改变。认识到这一点自身可能会对改革构成阻碍，如果现有权力关系担忧改变将产生一个新的长期影响不明的联盟的话。但是政治进程的参与者常常会下象棋游戏，他们考虑的是下一步怎么走，最多也是后面几步怎么走。由于贴现率足够高，这种近视行为甚至可能是理性的。那些尝试改革的人可能会按照这种近视的思路行事。

在转型经济体的情形中，存在着庞大的既得利益团体，它们在向市场经济转型的过程中将会失去很多。一些改革者相信，强大的转型势头足以执行

29 Blanchard and Kremer（1997）以及 Gaddy and Ickes（1998）。

30 Weitzman and Xu（1994）、林毅夫等人（1996）和钱颖一（1999）关于中国乡镇企业的论述。其他可能产生并支持企业家行动的社会组织包括地方乡镇政府、工会、学校、大学、合作社（住房、消费者、信贷和生产者合作社）、互助联盟、行业协会、专业协会、教堂、老兵协会、俱乐部和扩大的家庭团体。

31 鉴于前苏联体系无效率的程度（据称的，并且似乎如此），有人可能会认为这是有充足的盈余，能够被这种运动分割成新的组织形式，以使每个人的生活都能够很容易变得更好。从这个意义上来说，有人可能会认为改革的政治障碍比在收益更小的情形下要小。关于这个难题有数个可能的答案。政治气候的改变会使得对原来的守卫者进行补偿变得困难。但是随后，众多以前的守卫者仍然掌握权力继续阻挠改革是怎么一回事？也许问题在于无法做出约束性的承诺。改革将会推动一系列变革，最终剥夺原来守卫者权利。他们知道这一点，因此他们必须从一开始就阻挠改革。

私有化计划，超越那些作为实际所有者的人的利益；但是奇怪的是，转型的势头不足以强大到克服重组的阻力（Boycko et al.，1996）。那么根据这一观点，理想的（或者唯一可行的）次序是：私有化、重组，然后是监管。私有化将会产生重组的强大经济激励。规模不经济将导致企业的瓦解（大概正像美国在每一次并购浪潮后数年的情形），并且一旦重组发生，竞争和监管的政治压力将会取得成功。更广泛地说，私有化将推动法律改革的进程，而法律改革最终将产生有效的公司治理体系。

俄罗斯私有化的设计师们意识到财产权执行不力的危险。但是由于强调政治，改革者预测制度将会追随私有财产而不是通过其他方式（Shleifer and Vishny，1998，p.11）。

据我所知，没有理论——以及极少的历史证据——支持这种对制度进化的乐观评论。实际上，总体结果显示制度均衡（包括市场和非市场制度的相互作用）通常不是帕累托有效的。[32]科斯自己强调交易成本是重要的，由于存在交易成本和非完美信息，讨价还价的结果通常不是帕累托有效的。但是后来的“科斯主义者”对这些尤其是在俄罗斯出现的问题视而不见，并且下注二级市场对资产的再分配将会发挥“足够良好”的作用。现在看来这个赌注输掉了，俄罗斯的工人和纳税人将为此“埋单”。

公平地说，转型开始仅有10年，人们也许还需要耐心。也许最终事态将会按照预期中的情形发展。可以确定的是，那些提出改革策略的人没有充分描述国家为达到最终目标所要经历的兴衰变迁。几乎没有证据表示，他们真正预计到了制造业投资的缺乏、资本的外逃以及市场改革支持力量的枯竭。如果他们将研究重点放在经济学上面，他们也许会辩护说，这些负面结果来自超出其关注范围的政治进程。尽管他们因忽视政治学而受到批评这一点是正确的，但是至少他们的辩解是可以理解的。但是当改革倡导者并没有以经济研究做基础，而是像实际情形那样以政治研究做基础时，辩解似乎就不那么站得住脚。

还有另外一种政治动态：民主进程认为，经济权利和政治权利的集中是对一个现实可行的民主社会的最大威胁。改革者也许会利用这一对民主进程的承诺来推动重组和转让的过程，从而突破工业部门的权力。私有化承诺自身也许削弱了抵抗力量，因为工业部门的权力无论如何都是短期存在的。依据新发现的自由精神，支持新企业的新计划可能会得到广泛的支持，这些新企业自身便将最终开始成为旧的和既有垄断者的对抗力量。在私有化之后建

32 Arnott and Stiglitz（1991）.

立针对垄断者（特别是自然垄断）的监管机构可能比以前更加困难。在私有化之后，存在着寻求维持高价格和压制竞争的私人利益，他们并能使用利润进一步巩固其利益。在私有化之前，潜在的买家不知道谁将成为垄断者。这里存在着集体行动问题——花费精力和资源去阻挠监管不符合任何一个潜在买家的利益。如果政府承诺进行私有化，那么政府部门可能不会有兴趣阻挠这种监管——它将只会影响紧随其后的私有部门。

更广泛地说，我相信一旦政治进程将这些国家的大门向外界打开，问题将不可避免的出现：为什么我们的生活水平低于有着相似教育和自然资源水平的其他国家？如果市场经济创造出更高的增长和更大的公平，对市场改革的需求将无法抗拒。问题是那些转型经济体中的人三心二意，那些贝叶斯理论信奉者（Bayesians）——对世界的看法会随自己经历而改变的人——看到了转型的惨淡历程，许多人现在持怀疑态度。这是那些致力于民主市场改革的人在未来几年必须面对的一个事实。

六、术语、困惑和误解

看看过去10年的经历，我们会诧异于关于合适的转型之路曾有如此自信的表述——以及一些分析师如此草率地认为他们的预测是正确的。公平地说，尽管许多国家提供了丰富的经验，但是仍没有足够的数据能够得出确切的结论：较快进行私有化和自由化的国家在其他方面存在差别吗——这些差别本身也许导致了它们的成功？推测起来，自由化的速度是一个内生变量，受到历史和前景的影响。这些国家在这两方面都存在巨大差异。对于东欧国家，加速进入欧盟的前景既提供了快速自由化的动机，也提供了远不同于中亚内陆国家的机会。这些经历提供了一个罗尔沙赫氏（Rorschach）测验——不同的观察者从数据中看到了他们想看到的结果。由于使用同样的镜头导致了相反的结果，只有在经过一段时间之后，分析师才被迫面对他们所呈现出的事实和两面性。

私有化自身意味着什么就是这些两面性中的一例。当英国将其一个国有化公司的股份出售给公众时，很明显这是私有化。但是当波兰在华沙股市出售国家投资基金中的政府持股时，这是否意味着该基金投资组合中的所有工业公司都被“私有化”了呢（这个问题已经被讨论了好多年）?[33]或者只有当

---

33 当然我们关于这个问题的答案不应该基于政府控制的基金将管理外包给西方私有投资银行——因为在股票上市之前就已经这么做了。

这些基金组合中的公司被出售给战略投资者或者它们自身上市才算被私有化（现在宣称的就是这种情形）？回答对于实证分析是非常重要的，因为我们如何回答这个问题决定了我们是将波兰视为一个快速的还是缓慢的私有化国家。或者看另外一个例子：如果捷克共和国使用证券私有化，但是随后让国有银行向这些私有化公司提供软性贷款，这是*真正的*私有化吗？[34]私有化被认为将会提供严格的预算限制——而软性贷款确保了宽松预算限制的存在。但是这个例子给分析师带来了更深层的问题：我们如何知道贷款是软性的？也许对银行持续的救助提供了一些*事后*的证据。但是即使所谓的私有银行也有可能提供软性贷款，特别是如果这些银行资本不足的话，它们依据过去救助银行的历史，赌定这些贷款将会得到偿还。

在某种意义上，随着我们继续探讨，答案不仅是计量经济学的一个重要结论，而且也是语义学的一个重要结论。我们得到的经验教训是同样的：公司治理至关重要。未能充分解决公司治理问题（不管是因为借贷的失败还是股权方面的问题）的私有化的前景非常黯淡。

重组的概念体现了类似的两面性。早期的一个争论是政府是应该进行重组还是应该在私有化之后将这个问题留给新的所有者。“第一波观点”（first wave of wisdom）认为重组应该留给新所有者解决——毕竟，国家此前没有证明自己擅长重组。这个理论的问题是企业严重冗员，累积了大量过时的和不恰当的资产。政府通常不希望进行大规模裁员，而宁愿将这个敏感问题交给外国买家处理，外国买家能从他们的“雄厚资产”中拿出一部分补贴工人或者能够经受住大规模裁员的政治压力。但是，外国买家几乎不想进入这种国家，并承受对这种敏感政治行为的嘲讽（修复非其以往所犯之错）。[35]

“第一波观点”的另外一个问题是资产负债表全是无用的资产和过去收到的津贴所产生的“负债”。只要外国资金存在，所有这些非常软性的

---

34 通常“私有化的”公司主要被广泛持股的全面投资基金所持有，而这种基金完全被银行所有的基金管理公司所控制。因此银行拯救间接处于它们控制之下的公司——并非完全是一视同仁的审慎。

35 有一桩轶事很能说明问题。一家外国家具公司在欧洲东南部一个国家购买了一个工厂，并告诉政府私有化机构和工人，工厂的一部分存有问题。如果该公司不能在一年内解决该问题并盈利，它将不得不关闭这家工厂。在一年后，这家工厂仍然没有多大希望，因此该公司宣布将关闭工厂。这个就业形势严峻的城镇的地方警察占领了这家工厂，并通知该公司，他们已经“违反了法律”，将被驱逐出境，否则将面临被捕。该公司随后被迫停止了全部业务，并要求该国政府干预以恢复局面。这个外国买家也许不支持“将基础设施留给买家”的理论。

贷款负债就会突然成为企业对国有银行的“法律债务”。当然新的买家将不得不接受被收购企业的“法律债务”。在资产负债表的资产一方，对买家商业计划无用的资产通常没有二级市场，而是由作为出售方的私有化机构根据成本或者想像中的“收益潜力”进行评估。需要我提醒清理过去的环境疏忽（或未来出现的企业潜在债务的影响）吗？将劳工问题搁在一边，如果买家接受未重组企业的所有债务（明确的和隐性的）和无用资产，那么大多数企业将会被以象征性的1美元出售。但是这在政治上是不可行，[36]因此“第一波观点”总的来看导致现有企业中的极少的外国直接投资走入了末路。

重组理论最终产生了细微的改变。人们意识到外国买家不想担负清理过去的错误这一具有政治敏感性的任务。人们意识到投资者想要“纯净条件”，即符合他们商业计划的资产，而不是在过去随便累积起来的所有资产。人们意识到资产和负债组合产生的不确定性降低了买家愿意支付的价格。如果他们不能得到纯净条件，他们可能会去进行崭新的投资，将旧的企业置之不顾（也许除了在破产拍卖中购买的少数资产）。人们认识到政府必须自行清理软性贷款和环境问题，而不能指望外国买家拯救一切。现在政府正担负起更多的“被动”重组责任，去清理资产负债表和减少劳工问题（比如积极的劳动力市场政策和改善的社会安全网）——但是仍然没有对应该留给买家的生产线和新机器做出“积极”的重组决定。

七、结论

有一句古老的格言：一个人永远不能踏进一条河流两次。尽管我们能从历史，以及从事与愿违的事态中学到很多，但是我们关注的应该是未来。在当前，有两个事实凸显出来：大多数国家的收入和生活水平陷入停滞，如果不是下降的话；对市场进程普遍具有的信心和对转型的乐观情绪在许多（如果不是多数）国家已经消退。任何继续前行的策略将必须面对这两个事实。

在许多国家，对市场经济规则的透彻理解将很快导致政府接管在过去10年已经被私有化了一大部分现有资产。在一些国家存在巨额的税收拖欠。在一个典型的发达工业经济体中，如此高的拖欠将会很快得到处理，政府会

36　实际上，许多后社会主义国家的政治反对势力已经暗暗采取了一种评估理论，该理论认为，“国外买家实际支付的任何价格明显过低，因此政府可能总是被指责将国家资产贱卖给外国人”。

扣押其财产，并将其售出，收入将被用来支付欠税额。此外，在许多转型国家中，银行实际上已经破产，这部分归咎于企业对银行的巨额拖欠。这种情况下标准的市场程序是银行取消公司对抵押品的赎回权，政府对银行再注资并接管银行（除非银行在政府不提供巨额补助的情况下能够找到私人再投资来源，而这在大多数国家前景难料）。从某种方面看，这是一个好消息，因为通过进一步认识到公司治理问题和我讨论的其他问题，现在政府有了将这些资产再次进行私有化的第二次机会。

但是随着民主转型过程的继续，还应当对其他也许被忽视的问题给予充分的关注。和重组现有资产和企业同等重要的是创造新的资产和企业；就业创造和企业家精神需要被重点讨论。因此也必须重点关注一个市场经济体和民主社会的制度结构的其他方面：从金融制度到社会和法律架构，严重并且不断加剧的腐败以及观察的公司治理问题既是经济转型失败的原因，也是其结果。

20 世纪的最后 10 年是充满意外的 10 年。很少有人预见到一些政府的突然垮台。在垮台之后，人们对这些国家向市场经济转型怀有期待。10 年后，这样的期待基本已经烟消云散，替而代之的一种任重而道远的现实主义情绪。但是我依然保持乐观：我们从这一历程中得到的教训（已经付出了高昂的人力成本）将为这些国家在民主转型过程中迈向新的以及更成功的阶段提供有益借鉴。

参考文献

Akerlof, G., and J. Yellen. 1985. "A Near-Rational Model of the Business Cycle, with Wage and Price Inertia." *Quarterly Journal of Economics* 100, no. 5: 823–38.

Arnott, R., and J. Stiglitz. 1991. "Moral Hazard and Non-Market Institutions: Dysfunctional Crowding Out or Peer Monitoring." *American Economic Review* 81, no. 1: 179–90.

Åslund, A. 1995. *How Russia Became a Market Economy*. Washington: Brookings Institution.

Berle, A., and G. Means. 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. New York: MacMillan.

Black, B.; R. Kraakman; and A. Tarassova. 1999. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?" Unpublished manuscript.

Blanchard, Olivier, and Michael Kremer. 1997. "Disorganization." *Quarterly Journal*

of Economics 112, no. 4: 1091–1126.
Boycko, M.; A. Shleifer; and R. Vishny. 1996. "Second-Best Economic Policy for a Divided Government." *European Economic Review* 40, nos. 3–5 (April): 767–74.
Coase, R.H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4 (November): 386–405.
———. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
Commander, S.; M. Dutz; and N. Stern. 1999 (forthcoming). "Restructuring in Transition Economies: Ownership, Competition and Regulation." *Proceedings of the 1999 Annual Bank Conference on Development Economics*.
Demsetz, H. 1970. "The Private Production of Public Goods." *Journal of Law and Economics* 13, no. 2 (October): 293–306.
Dyck, A. 1999. "Privatization and Corporate Governance: Principles, Evidence and Future Challenges." Harvard Business School.
Edlin, A., and J. E. Stiglitz. 1995. "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies." *American Economic Review* 85, no. 5 (December 1995): 1301–12.
Farrell, M. J. 1987. "Information and the Coase Theorem." *Journal of Economic Perspectives* 11: 113–29.
Gaddy, C., and B. Ickes. 1998. "Beyond the Bailout: Time to Face Reality About Russia's 'Virtual Economy.'" *Foreign Affairs* 77: 53–67.
Greenwald, B., and J. Stiglitz. 1986. "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets." *Quarterly Journal of Economics* 101: 229–64.
Grossman, S., and O. Hart. 1980. "Disclosure Laws and Takeover Bids." *Journal of Finance* 35, no. 2 (May): 323–34.
———. 1981. "The Allocational Role of Takeover Bids in Situations of Asymmetric Information." *Journal of Finance* 36, no. 2 (May): 253–70.
Grossman, S., and J. Stiglitz. 1977. "On Value Maximization and Alternative Objectives of the Firm." *Journal of Finance* 32, no. 2 (May): 389–402.
Knack, S., and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics*: 1251–88.
Lin, Justin Yifu; Fang Cai; and Zhou Li. 1996. *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. Hong Kong: Chinese University Press.
Marshall, Alfred 1897. "The Old Generation of Economists and the New." *Quarterly Journal of Economics* (January): 115–35.
Mejstrik, M. 1999. "Privatization, Foreign Investment, and Corporate Governance: Theory and Czech Practice." Working Paper. Charles University, Prague (April 10).
Milanovic, B. 1998. *Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*. Washington: Regional and Sectoral Studies, World Bank.
Qian, Yingyi. 1999 (forthcoming). "The Institutional Foundations of China's Market Transition." Paper presented at annual Bank Conference on Development Economics, World Bank.
Rey, P., and J. E. Stiglitz. 1993. "Short-Term Contracts as a Monitoring Device." NBER

Working Paper 4514. Cambridge, MA, NBER.
Sappington, S., and J. E. Stiglitz. 1987. "Privatization, Information and Incentives." *Journal of Policy Analysis and Management* 6, no. 4: 567–82.
Shleifer, A., and R. Vishny. 1998. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.
Stiglitz, J.E. 1972. "Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Take-Overs." *Bell Journal of Economics* 3, no. 2 (autumn): 458–82.
———. 1982. "Ownership, Control and Efficient Markets: Some Paradoxes in the Theory of Capital Markets." In *Economic Regulation: Essays in Honor of James R. Nelson*, ed. Kenneth D. Boyer and William G. Shepherd. East Lansing: Michigan State University Press, pp. 311–41.
———.1985. "Credit Markets and the Control of Capital." *Journal of Money, Banking, and Credit* 17, no. 2 (May): 133–52.
———. 1992. "The Design of Financial Systems for the Newly Emerging Democracies of Eastern Europe." In *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, ed. C. Clague and G.C. Rausser. Cambridge: Basil Blackwell, pp. 161–84.
———. 1993. "Some Theoretical Aspects of Privatization: Applications to Eastern Europe." In *Privatization Processes in Eastern Europe*, ed. Mario Baldassarri, Luigi Paganetto, and Edmund S. Phelps. New York: St. Martin's Press, pp. 179–204.
———. 1994. *Whither Socialism?* Cambridge: MIT Press.
———. 1999. *Whither Reform?* Paper presented at annual Bank Conference on Development Economics, World Bank. For speeches in general, see http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm.
Stiglitz, J.E., and A. Edlin. 1995. "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies." *American Economic Review* 85, no. 5: 1301–12.
Stiglitz, J.E., and A. Weiss. 1983. "Incentive Effects of Termination: Applications to the Credit and Labor Markets." *American Economic Review* 73, no. 5 (December): 912–27
———. 1981. " Credit Rationing in Markets with Imperfect Inforation." American. *Economic Review* 71, no. 3 (June): 393–410.
Weiss, A., and G. Nikitin. 1998. *Performance of Czech Companies by Ownership Structure*. Washington: World Bank.
Weitzman, Martin, and Xu Chenggang. 1994. "Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives." *Journal of Comparative Economics* 18: 121–45.
Wolfensohn, J.D. 1997. *Annual Meetings Address: The Challenge of Inclusion*. Hong Kong: World Bank. Available at http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw_sp/jwsp97e.htm.
———. 1998. *The Other Crisis: 1998 Annual Meetings Address*. Address presented at the 1998 World Bank/International Monetary Fund Annual Meetings. Available at http://www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/index.htm.

——. 1999. *A Proposal for a Comprehensive Development Framework (A Discussion Draft)*. Washington: World Bank.

Woolcock, Michael. Forthcoming. *Using Social Capital: Getting thgSocial Relations* Right *in the Theory and Practice of Economic Development*. Princeton: Princeton University Press.

World Bank. 1996. *World Development Report 1996: From Plan to Market*. Washington World Bank.

———. 1997. *China 2020: Development Challenges in the New Century*. Washington World Bank.

政府的作用

再论政府的作用*

不管是过去对东亚奇迹的赞赏，还是当前对它的批评，都会提到政府的作用这一问题。当东亚国家（或地区）的经济快速增长、收入增加、识字率提高、贫困人口迅速减少时，[1]许多学者就注意到，在东亚地区，几乎每个国家（或地区）的政府所发挥的作用都远大于华盛顿共识中所阐述的政府的作用。[2]在东亚地区，政府的职能超出了传统的认识。传统的观念认为，政府的职能就在于实施合理的宏观经济政策，以实现低赤字和低通货膨胀目标。虽然东亚国家（或地区）的政府将市场置于其发展战略的中心地位，但是它们同时还会对市场进行干预，用罗伯特·韦德（Robert Wade）的话来说，就是政府会对市场进行指导。[3]东亚国家（或地区）创造并实施了许多制度，这些制度有利于增加储蓄、有助于配置包括稀缺资本在内的资源。它们能促进基础设施、人力资本和技术进步等领域的投资。

许多人认为，最近发生在东亚地区的金融危机表明，以公共部门和私人

---

* "Redefining the Role of the State," Chapter 2in *The Rebel Within*, Ha - Joon Chang (ed.), London: Wimbledon Publishing Company, 2001, pp. 94 - 126. 原文是作者于 1998 年 3 月 17 日在日本东京的日本通商产业省研究所第十届年会上的演讲。

1 就在目前备受抨击的印度尼西亚，对其所谓的“权贵资本主义”的指责也忽视了这样一个事实，即在过去的 20 年里，该国贫困人口的比率已从 60% 多下降至 11%。

2 对于华盛顿共识包括了哪些原则这一问题，参见 Williamson（1990）。现在已有大量文献详细讨论了，东亚国家（或地区）的政府所采取的政策在哪些方面偏离了华盛顿共识所确定的原则。在此我们并不对这些文献进行评述。对我个人的观点，参见 Stiglitz（1996a，1996b）。其他更为综合的观点，参见 World Bank（1993）。

3 Wade（1990）。

部门的合作关系为特征的发展战略应该受到质疑。许多人认为，“权贵资本主义”、国家对投资的强制性指示以及缺乏透明度，都会损害政府介入发展活动的效果。我想要说明的是，这些批评过于严厉。毕竟，不能将政府过去在增加储蓄、促进投资和培育人力资本等方面所取得的成就简单地抹杀掉。从历史的角度看，在资本主义经济中，金融危机和经济衰退并不是一个新现象。进一步讲，在东亚地区，也有几个国家（或地区），尤为引人注目的是中国[4] 和中国台湾地区，并没有受到危机的影响。不过，在韩国、泰国、马来西亚和印度尼西亚发生的危机的深度确实带来了一些问题。

东亚和东亚模式中有许多东西值得我们学习，尤其当我们既考虑其迅速增长的经验，又思考当前的危机所带来的教训时，我们也许能学到更多的东西。

要改善我们的发展战略，就很有必要讨论政府的作用。已经有越来越多的人认识到，在一些成功的发展活动中，政府能够发挥重要的作用，但是我们也知道，不恰当的政府干预会产生非常大的消极影响。我们业已认识到，关键的问题是政府活动的范围和效率，而不是政府预算或人员的规模。在一个给定的范围内，政府的效率会随着其活动范围的变动而大幅波动：有些事情政府可能是做得太多了，而另外一些事情政府可能又做得太少了。重新配置政府的资源，将会使得所有人都获利。这些都是非常重要的问题。

然而，在本文，我想将讨论的重点放在一个更为基本的问题上，即讨论“应该怎样做出与政府作用有关的决策”？政府的决策过程本身就会影响到政府的规模和范围。改进这些决策过程也许会对其他领域的改革产生持久的影响。在过去的五年里，我主要从事这方面的研究。对政府干预持批评态度的人认为，政府干预可能会降低社会福利水平。而且，那些以一些人的福利为代价来提高另外一些人的福利的干预活动，最好的结果就是无法评价其是否

---

4 特别要指出的是，在从计划经济向“有中国特色的社会主义市场经济”转型的过程中，中国的许多做法与标准的经济学教条并不一致。当俄罗斯以及其他转型国家通过私有化来改革国有部门，并以此作为实现竞争的第一步时，中国并没有急于重组其国有企业，而是鼓励新的私营企业去与国有企业竞争，以最终推动国有企业的改革。然而（或者说，因此），中国的发展绩效却非常好。在过去的20年中，仅中国的收入增长就占到了所有低收入国家收入增长的三分之二，尽管中国的人口大约占低收入国家总人口的40%，而且在20年前，其总收入占所有低收入国家的总收入的25%。如果将中国的30个省（自治区、直辖市）视为30个独立的数据点（而且绝大多数省的人口都有几千万人），那么过去20年间发展速度最快的单位都出现在中国（World Bank，1997）。

是帕累托改进，最差的结果就是，它们一定会损害社会福利。问题是，“如果无法确保政府干预能增进社会福利，那么能否设计出一些制度以提高政府干预增进福利水平的可能性?”

本文的第一部分将会对目前有关恰当的政府作用的观点进行评价，在第二部分我将提出五个命题以改善政府的决策过程。

一、政府的经济职能

要想考察恰当的政府作用，就必须要从下面这一问题开始：“在哪些方面政府不同于社会上的其他组织?”问题的答案与政府权力的性质和来源有关。只有政府及其代理人才能唯一合法地使用强制性力量去做某些事情（比如征兵）和禁止去做某些事情（例如销售毒品）。“国家”中的全体成员是一个默认的条件，它由满足一定条件（比如出生地或居住地）的人自动组成。政府的管辖范围包括所有生活在其国境内的人或者其国境内的所有公民。

政府有如此广泛的权力，相应地也会有一些局限性。从本质上讲，政府的承诺并不是可信的。由于只有政府才能使用强制性力量，所以它就成了合同的执行人。但是，没有其他机构能实施政府的合同，也没有机构能使政府遵守一定的政策。虽然政府可能会对自己施加一些约束（包括实施其合同的约束），但是政府不能对其继任者施加约束，甚至无法约束自己不会违背以前的承诺。尽管布坎南（Buchanan）强调了宪法的作用，但是在许多领域宪法并不能提供足够的承诺。政府可能会通过实施一些能影响交易成本的规则来略微约束一下自己，但是这种不完全的承诺机制体现的是，短期稳定和未来灵活性丧失的权衡。这些交易成本也许能提供稳定，但是也限制了政府快速适应变化着的环境的能力。

我们的政治体制已经设定了许多限制措施，以防止私人滥用政府权力。与政府采购和行政事务有关的规章制度，就是政府部门中那些大家都不满意的“繁文缛节”（red tape）。所有这些规章制度，通常都是为了确保所有公民都能得到平等的对待，并防止某些使用政府权力的人，以其他人的利益为代价来满足其自身目标，但这两者都抑制了政府有效运行的能力。利用政治决策过程所确定的规则，就可以选出那些处于决策制定岗位的人。同时，政治决策过程还能确定政府行动的步骤。例如，要使一项议案变为法律普遍的做法就是，国会通过该议案，然后由总统正式批准其成为法律。这种制度就是为了防止权力被滥用，但是通常会使决策制定变得

迟缓而又麻烦。

1. 来自市场的观点：三个保守的命题

许多批评政府干预的人都将其理念建立在与市场有关的前提之上：首先，市场本身就能获得有效的结果；其次，产出效率比人际（或代际）之间的分配更重要。[5]以这些判断为基础，批评政府干预的人认为：

（1）政府是不必要的。原因在于，对于政府可能做的任何事情，私人部门都能做得更好；

（2）政府是无效率的。原因在于，对于政府在做的任何事情，私人部门都能做而且也愿意做；

（3）公共部门中的激励结构意味着政府的行为一般都会降低社会福利，或者说，那种将资源从一个集团手中转移到另一个集团（其资源使用效率通常都更低）手中的政府行为，最起码也会抑制生产性经济活动。

福利经济学的最新发展表明，在一些新的条件下，市场并不是帕累托有效的。如此看来，这些强调市场作用的人对政府的作用的批评有许多缺陷。并不是只有外部性（与污染或创新等因素有关）和公共物品才能使市场无法达到帕累托最优状态。不完美信息和不完全的市场（这是一个相当普遍的条件）也会使市场经济产生问题。[6]现在，大家都已经认识到，信息的不完美性（例如，个人的信息或对公共物品评价的信息都是不完美的）会使得科斯式的谈判无法有效地解决外部性问题（Farrell，1987；Stiglitz，1994；Dixit and Olson，1997）。过去从来都没有一个理论表明，市场能使得收入分配是社会最优的或代际最优的；现在，能推出市场可以获得有效结果这一结论的基础也没有了。

当然，市场无法获得有效结果这一事实，并非就意味着政府干预就能增进社会福利。这也就是我们为什么要通过评价政府权力及其局限性来阐述这些保守的命题的原因。

从我们的分析这一角度看，就会发现，上述第一个定理显然是不正确的：政府有权力而私人部门没有。第二个定理的错误甚至更明显。确实有许多高度理想化的模型，比如那些与货币中性有关的模型。在这些模型中，政

5　不强调分配也许只是因为对分配问题缺乏关心，或者是由于再分配的负面影响太大了，以至于进行再分配的成本大于收益。

6　更准确地说，一旦考虑到信息成本和建立市场的成本，市场甚至无法达到约束条件下的帕累托最优状态。参见 Greenwald and Stiglitz（1986）。

府的无效性命题也许还有一点合理性。然而，更一般地说，当政府采取行动（或利用规则）去改变相对价格或重新分配收入时，以及当私人部门只能获得不完全的与政府行动有关的信息时，政府的政策还是能产生一定作用的。[7]

第三个命题是最难讲清楚的。确实，并没有一个与政治决策过程中的政府行为之效率有关的一般性命题。有充分的理由表明，公共利益和私人利益远非完全一致。实际上，我在其他地方（Stiglitz，1994）指出，从许多方面看，公共部门中的委托—代理问题都与大的上市公司中的委托—代理问题类似。[8] 在这两种情形中，管理者的报酬与绩效最多也只有松散的联系。私人部门中的管理者"寻租"（Shleifer and Vishny，1989；Edlin and Stiglitz，1995）与公共部门中的"寻租"一样都会带来许多问题。在有些重要的情况下，政府的行动会降低社会福利。不过，作为一个历史命题，也存在这么一种情形，即在那些有着最成功的发展战略的国家中，包括美国和东亚国家（或地区），政府都发挥了重要的积极作用。

2. *市场失灵、政府失灵以及与政府的作用有关的新观点*

虽然在福利经济学基本定理得到证明后的几十年里，市场失灵理论在有关政府作用的思考中占据着主导地位，但是在里根/撒切尔时代，政府失灵理论开始在这方面的讨论中占据主导地位。可以将政府失灵理论视为上述第三个保守的命题的详细表述。政府失灵理论断言：

（1）在没有宪法约束的条件下，特定的利益集团会设定市场障碍，以创造租金。

（2）对立的利益集团非常分散以至于无法成功地反对特定的利益集团。尽管特定利益集团的"寻租"行为所导致的社会总成本要大于社会总收益，但是在反对"寻租"活动的成本比"寻租"活动的收益更分散的情况下，就会出现公共物品问题。

（3）"寻租"活动中的竞争会使租金消散（dissipate the rents），但是租

7 即使是与货币中性有关的命题，也只有在一些非常严格的前提条件下才能成立。例如，如果政府确定一个规则，要求在不同的状态下增加不同数量的货币供应量（保持货币供应量的增加量的平均值不变），于是货币的需求就会受到影响（只要不存在风险中性），因此就会改变价格水平。而且，在不同的状态下实际货币供应量也会受到不同的影响，这样就会影响到资本积累水平。参见Greenwald and Stiglitz（1986）。

8 然而，两者之间也存在一个基本的差异：在私人公司中，由良好的管理所带来的资本价值的增值，部分是要归管理者所有的（原因在于，在一定程度上，管理者参与了提升公司价值的活动）。但是，公共管理者很难从公共企业的"资本价值"的增加中获利（在实践中，私人公司的管理者可能会获得资本价值增加额的相对较少的一部分，参见Jensen and Murphy，1990）。

PDG

金消散纯粹属于浪费。

尽管有大量的证据表明“寻租”非常重要，但是这些命题似乎并不能恰当地描述“寻租”过程。首先，这在知识上存在一种奇怪的不一致性：尽管许多保守主义者都认为科斯定理（更精确地说应该是科斯猜想）能在私人部门很好地发挥作用，但是在公共部门中它却没有什么影响。通过“谈判来使得市场出清”这种办法并不能解决公共部门的无效率性问题。其次，政府失灵理论只是简单地假设在“寻租”活动中存在完全竞争。然而，在现实生活中，“寻租”活动中的竞争与经济中其他活动一样都是不完全竞争。有一个非常一般化的定理表明，只要存在非常少的沉没成本，那么即使潜在的竞争很激烈，它也不能消耗掉不完全竞争租金（Stiglitz，1987）。再次，尽管在其他部门也有很显著的租金，但是“寻租”活动大都集中在贸易部门和农业部门。若能理解为什么其他部门中没有很明显的“寻租”活动，或者在其他部门中“寻租”活动并不成功，则可以获得有关“寻租”过程的新认识。

3. *政府与社会：互动合作关系*

只要将前面对市场失灵和政府失灵的分析综合起来，就会发现应该要让不同的部门去做不同的事情。在过去的讨论中，我们将一些部门视为公共部门的领地，而将另外一些部门视为私人部门的管辖范围。然而，今天我们要提出一个不太一样的问题：“如何才能使政府和私人部门建立起合作关系？或者用经济学术语来讲，如何才能使政府和私人部门具有互补性？”

比如说，有人会就金融部门提出这一问题。显然，贷款活动基本上就应该由私人部门负责。然而，在金融部门，政府也发挥着重要作用。在有些领域，由于某些原因私人部门并不能有效地发挥作用，此时政府就会设立新的机构以满足各种需求。在美国的抵押贷款市场，在日本建立长期信贷机构的过程中，以及在其他国家建立有深度的债券市场的过程中，政府都扮演了重要的角色。同时，政府还要对金融机构进行监管，这不仅是为了确保竞争，也是为了保证金融体制的安全性以使其平稳运行。[9]

最近，已经有人提出了这种“合作”关系的一般理论。[10]政府能够以增

9　对于政府在这一部门的作用，更为详细的论述，参见 Stiglitz（1992）。在消费者保护，以及确保那些无法获得周到服务的群体可以获得贷款等方面，政府发挥着更为重要的作用。

10　Hellman，Murdock，and Stiglitz（1995）；Hellman and Murdock（1995），以及 Aoki，Murdock，Okuno－Fujiwara（1997）。

进社会福利的方式来改变私人参与者所进行的"博弈"。以前的文献关注的是消散性的"寻租"活动，但是这些新理论强调，政府如何才能创造租金以增加激励，从而促使金融部门的私人参与者能谨慎行事，或者更一般地说，以创造出更多的财富。将与获得外汇和信贷有关的租金分配给那些能成功出口其产品的企业，这样就提供了很强的激励，从而促进了东亚地区的发展（World Bank, 1993)。政府活动并非只能改善市场参与者的行为，它本身就具有"激励相容"的特性，也就是说，在一些与政府目标有关的可行的假设条件下，政府从事这些活动也是符合其自身利益的。

4. 改进公共部门的绩效

由于我们对政府应该扮演一个什么角色的问题的理解得到了加深，现在，注意力开始转向了一个新问题，即如何才能改进公共部门的绩效。现在我们都已经知道，私人部门所使用的那些激励机制，也能被政府用来改进绩效。政府可以使用市场机制或与市场类似的激励机制：

(1) 在购买商品和服务，以及配置公共资源时，政府就可以使用拍卖机制。

(2) 政府可以将许多活动外包给私人部门。

(3) 即使在那些外包看起来不可行或不合意的情形中，政府还可以与代理人签订绩效合同。

(4) 政府可以设计一些制度安排，以有效地使用市场信息。例如，对于政府采购的质量，它可以依赖市场的判断（现货采购政策）；再比如说，政府还可以利用企业根据信用等级支付给银行的利率水平，来给存款保险确定一个恰当的风险溢价。

二、新的议题

今天，我想后退一步，通过提出下面的问题来推进有关政府作用的讨论，以超越"政府的作用是什么"和"政府该如何做"这些基本问题。也就是说，我们还应该问："对于政府的决策过程，我们又能说些什么呢?"显然，我们的讨论应该要考虑这一点。在有关政府作用的早期讨论中，我们希望能得出一些简单的规则——政府应该负责提供国防，而私人部门就应该负责生产钢铁。然而，随着讨论的深入，许多这类规则无法涵盖的难题逐渐浮出水面。例如，一旦遇到"在市场失灵（或者市场可能会失灵）的领域，而且政府干预又不能明显地增进社会福利时，应该做些什么?"这种问题时，"如果政府行动能改善（或预计能改善）社会福利状况，那么就实行政

府干预”这一基本准则就没有什么作用了。理性的人也许无法达成一致的意见，而特定的利益集团又将会宣称，那些只对该利益集团有利的行动符合公众的利益。这就是政策辩论的中心。

因此，我们需要提出的问题是，“是否存在一些政治决策过程或决策原则，能使得最终的决策更符合公众的利益，而不是某些私人的利益?”在很大程度上，我的评论的基础是，本人对美国的政治决策过程的长期（尤其是最近五年的）观察。在最近五年的时间里，我经常会看到一些利益集团。我想要提出的问题是，“如何才能限制他们的影响力?”

一种办法是，改革竞选资金的筹资制度。在最近美国的一些公共讨论中，经常会提到这一点。降低竞选所必需的资金水平（比如，可以通过为自愿限制竞选资金量的人提供免费的电视时间来做到这一点），使捐赠变得更加透明，限制竞选捐赠的规模和来源，或者对当选官员（这些官品可能会代表其捐赠者的利益）的有关行动进行约束，都有利于削弱利益集团的影响力。[11]然而，在此我想阐述的是一些以前没有广泛讨论过的策略。

在这一部分，我所将要讨论的一些观点（决策制定中的参与，一致同意的过程与更多的自利的辩论过程）大都能从更为宽泛的哲学角度得到支持。许多相信一致同意的过程的人都更为强调共同体这一概念。这与传统的经济分析方法用理性自利的个体作为分析的基本单位有点不同。在传统的经济分析中，与其他人的互动只是为了满足其自身的偏好。除了盎格鲁—美利坚的个人主义文化之外，其他许多文化都强调共同价值的重要性。

在此，我不想将讨论建立在这些价值判断之上，而要将其建立在实证经济学和工具理性的基础之上。下面我依次阐述可以改进治理的五个命题，它们给出了使政府变得更好的五个原则。

命题1：在利益集团具有很强影响力的领域，应该要限制政府干预。[12]

第一个策略就是，在利益集团具有很强的影响力，而且针对利益集团的立法作用有限时，应该通过限制政府的行动来减少“租金”的诱惑力。在

---

11 令人感到讽刺的是，伦理规范禁止官员拥有可能会影响他们决策的公司的股票，但是却不禁止当选官员接受这些公司的捐赠。

12 有人会进一步指出：应该对所有的政府干预进行限制，包括产业政策。这种更宽泛的限制措施的问题更多。在此我将阐述一些命题，若不考虑经济学家的意识形态，则绝大部分经济学家都会同意的这些命题。

运用这一策略时，存在许多困难。首先，现有的利益集团不可能会放弃其已经获得的租金。[13]其次，政府不会对那些很难维持下去的“节制性”政策做出承诺，以及不完全承诺所要求的交易成本，也许会在未来产生不可预见的问题。这就是为什么在国际贸易谈判中会发生一些显著变化的原因。[14]

在确定哪些领域政府应该避免对其进行干预时，一个重要的问题是，“在这些领域采取限制性措施（或使政府更难采取行动）会使政府的收益超过其成本吗?”我认为，在好几个领域中，政府实施“节制性”政策也许是有益的。正如我在前面所指出的那样，在有些领域，进行“寻租”活动的利益集团似乎已经站稳了脚跟。尽管我和其他许多经济学家都同意，在某些情况下，对于一个仁慈的领导人而言，对自由贸易的干预也许是合意的。但是，在现实中，对贸易的干预通常只是满足特定人群的利益诉求，而且基本上都会降低社会福利水平。贸易干预之所以会频繁出现，原因之一就在于，在单边干预中，国外生产者的损失并不会出现在政治决策过程之中，而国内生产者的收益却会出现在政治决策过程之中。与此相对比，当商品完全由本国企业生产时，受益者和受损者都会出现在政治决策过程中，而且生产者从价格提高中所获得的利益恰好就等于使用者的损失。农业也许是另外一个极端的例子。在农业部门，使用者（消费者）是高度分散的（实际上社会上的每一个人都是消费者），但是生产者却是高度集中的。

对农业和贸易部门的干预更多地会采取限制竞争的形式，而不是显性的补贴。这种干预方式会强化卡特尔和类似于卡特尔的制度安排，而这实际上就是以消费者的利益为代价来实现生产者的目标。各个利益集团非常善于将其自身的利益诉求掩盖住（他会声称是为了公众的利益），并会很委婉地把干预措施限制竞争的本质隐藏起来。例如，美国牛奶产业就将其建立卡特尔

13　例如，用拍卖来替代目前低于市场价格的放牧许可证，有利于改善政府预算、提高经济效率、保护生态环境。但是，这肯定会遭到农场主的强烈抵制。那些担心租金会下降的利益集团也很可能会抵制帕累托改进式的调整，因为这会使租金变得更加公开，从而会使租金变得更容易被其他人侵袭。牧场主并不反对美国的牛奶卡特尔对他们的剥夺和其他一些会对均衡状态的福利水平产生扭曲的农业政策，其原因就在于，如果他们反对牛奶卡特尔和其他扭曲的农业政策，那么在短期他们的福利就会受到损害。而且透明度的提高，更可能会导致废除隐性和显性的农业补贴。参见Stiglitz（1998）。

14　与国内政府实施的交易成本机制相比，国际贸易机制似乎是一个更有效的承诺机制。那些坚持开放贸易或在国际贸易谈判之外就废除农业补贴计划的人将这种承诺机制比做单边的裁军。不过，这种看法是错误的。经济学中有一个广为接受的命题，即只有在竞争性市场上，一个国家降低其贸易壁垒才是有利的。

组织的请求称为“自助”。

命题2：应该强烈反对政府采取限制竞争的行动，而且要强烈支持政府采取促进竞争的行动。

政策制定者应该要集中精力促进竞争。政府受到利益集团的影响的最为普遍的一个表现就是，它会对竞争进行限制，而这总是会降低社会福利水平。尽管绝大多数人都会同意，政府最重要的作用就是促进竞争并充当市场经济中的“裁判员”，但是它经常会屈从于某些压力而削弱竞争。在许多情形中，声音最响亮的利益集团并不是企业，而是工人。因此，在美国，尽管公共机构和私人机构会在提供高等教育方面展开激烈的竞争，但是在中小学教育这一层次上，仍然会严格地限制竞争。当政府屈从于压力而对某些利益集团进行保护，以使其免受竞争威胁时，它实际上就将一件对大家都有利的事办成了只对某些人才有利的事。[15]

就像很少有人会公开宣称他们在寻求特定的利益一样，也很少有人会明确地说，他们就是想要削弱竞争。例如，一直都是打着减少环境污染和降低对国外石油的依赖性的幌子，来对乙醇进行补贴。实际上，乙醇这种燃料从经济上讲是没有效率的，而且对环境的损害也更大。[16]同样，许多利益集团会宣称要实施政府干预，以免受“不公平的”或“破坏性的”竞争的影响。这一点在所谓的不公平贸易法（例如反倾销法）上体现得最为明显。这些法律有一些前提条件，那就是任何一家吞食国内企业的市场的外国企业，都只能通过一些不公平的贸易手段来获得成功。不公平的国际贸易法的标准完全不同于反托拉斯法的标准。其实，从本质上讲，这两者应该是等价的。越来越多的国内企业采用双重标准，以使其免受国外竞争的威胁。[17]政府行为与选举周期之间的关系也是非常明显的。在1996年，即将到来的大选似乎

15　这个例子同时也表明，我们很难将私人利益与公共利益区分开来。例如，公立学校的支持者指出，公立学校有助于社会团结。然而，足以推翻这一观点的一个事实是，公立学校的垄断地位恰恰导致了以居住地为基础的社会分化。与城市中的私立学校相比，尤其是与城市中的教区附属学校相比，偏远地区的公立学校的一体化程度要低得多。教会和政府对社会分化的关注可以（而且已经）通过其他方式来实施。比如，可以对一定时期内的宗教教学做出限制。

16　美国的乙醇生产需要对其进行巨额补贴。在有些情况下，要对一美元的乙醇生产进行一美元的补贴。更糟糕的是，生产乙醇还需要消耗大量的能源，因此生产出来的乙醇所减少的那部分石油进口量，远少于生产过程中所消耗的石油。以乙醇为原料生产出来的添加剂还会增加汽油的挥发性，因此就会加剧空气污染程度，并降低燃料的使用效率。

17　Thurow（1985）曾经指出，“如果将（反倾销法）应用于国内企业，那么《财富》500强企业中最大的20家美国企业早在1982年就犯了倾销罪”。Stiglitz（1997a）讨论了这一问题。

就影响到了美国对墨西哥“不公平的”占领美国番茄市场这一行为进行限制的决策。其实，墨西哥只是引进了经过改善的番茄种植技术，因此他们的番茄能够在船运中损失较少。

命题3：应该强烈支持政府进行开放而要反对封锁消息。

政府官员通常都会封锁消息，或者限制信息的传播，以阻止外部人参与政策制定。这种排他性的政策制定过程，既增强了政府官员的影响力，又提高了他们可能获得的租金。事实上，对信息传播的限制会影响到决策制定过程中的竞争。

提高开放程度可以强有力地削弱利益集团的影响，改进政府绩效。首先，透明度是一剂防腐剂，它通常能阻止利益集团进行“寻租”，或者至少能提高“寻租”的成本。其次，封锁消息会使得矫正错误变得异常艰难，并且很难对政府官员进行评价。实际上，与掩盖利益集团的影响相比较，政府官员更在乎他们的错误会暴露出来，因此他们就有很强的动机去封锁消息。再次，封锁消息为那些掌握信息的人创造出了许多租金。此时，他们就有东西跟别人进行交换了。尽管政府官员与新闻媒体之间的交换很少会采取货币的形式，但是这种交换确实不那么光明正大。不但会出现新闻媒体极力吹捧那些为它们提供信息的人这种现象，而且扭曲的信息是非常有害的，这一点更为重要。最后，封锁消息就意味着，只能以很不连续的方式披露信息。就像固定汇率制下汇率水平的重大调整会使经济变得更加不稳定一样，突然披露一些重要信息，就会使经济变得非常不稳定。

政府官员通常都会为封锁消息找一些借口，这样就创造出了信息租金。有了这些租金，他们就可以跟新闻媒体和那些想进行选举捐赠的人（即他们的顾客）进行交换，并使他们自己的错误免受公众的批评。当政府官员说，“虽然你知道只有我了解这件事，但是很遗憾，我不能告诉你”，此时我们会有多着急？封锁消息为权威加上了一个光环。这对于有效地实施权力而言是很重要的。皇帝也许没有穿衣服，或者他穿的衣服比通常所认为的要少很多，而这恰好就是封锁消息的目标之一。

然而，从经济学的角度看，政府为其封锁消息找到了一个新的而且是强有力的理由：讨论（任何事情）都可能会对市场产生影响。具有讽刺意味的是，许多强烈支持这种观点的人，恰恰就是那些认为市场能有效运行的人。支持封锁消息的行为与相信市场是有效的这一信念是相冲突的。原因就在于，理性市场的信念就意味着，市场并不会由于政府官员宣布了某个消息而产生显著的波动。事实上，基本情况确实看起来是最终决定一切的东西。

在美国，艾伦·格林斯潘在1996年12月对外界透了一点风，说他有点担心股票市场的泡沫，结果就整个市场的非理性波动幅度特别大，以至于来自主要政策制定人的声明（不是行动，或者行动的正式通告）都没有产生什么作用，整个市场的状况只是稍微有点变化——市场向下调整的过程只是持续了几天，因此就没有产生非常显著的效应。[18]

几乎所有的信息最终都会披露出来。问题就在于，到底是一下子就披露出来，还是慢慢地披露出来。正如我在前面所指出的那样，前一种策略也许会比后一种策略带来更大的不稳定性。

命题4：政府应该鼓励私人部门（包括非政府组织）提供公共物品，这不仅可以使其自身面对有效地竞争，并对其产生约束，同时还可以有效地传递各种呼声。

前面我就已经指出，应该强烈支持政府采取促进竞争的行动，坚决反对政府采取限制竞争的行动。同样，也应该要将这一促进竞争的承诺扩展至政治领域。我们应该鼓励那些提高政治过程中的参与程度的行动，反对那些削弱政治过程中的参与程度的措施。

我之所以要坚决反对政府封锁消息，原因之一就是，这会提高有效参与政治决策过程的壁垒。更一般地说，如果进入政治决策过程的壁垒很高，那么就会对公民表达其利益诉求时的有效竞争产生限制，并赋予利益集团权力。国家政体的规模和自动的成员关系，都会使得传递信息的退出和选择无法实现。[19]正如我在前面讨论政府失灵时所指出的那样，当政策成本非常分散而收益又很集中时，在公众表达其偏好的过程中，就存在一种的“搭便车”问题。限制信息的传播进一步提高了个人和分散团体参与政治决策的成本。

政府可以对这一领域进行干预，以提供一种公共物品：呼吁。政府应该采取更为积极的措施，鼓励更多分散的公众投入到政策制定中去。这么做的一种方式就是，保证政府能听到那些集聚在一起表达观点的人的呼声。传递

18 有时候我会开玩笑说，我不做总统经济顾问所产生的效应很大而且持续时间也很长！当然，同时还要强调的一点是，这些市场波动与其他事物的变化一样都是随机的。

19 Hirschmann（1970）。然而，在地方层面上，由于公民可以在各辖区之间迁移，所以退出和选择就能够给政府提供类似于市场信号的信息。这就是所谓的梯伯特假说，它是分权理论的重要理论基础。尽管将Tiebout（1956）所提出的在各共同体之间的选择比做在一般市场上选择私人物品很有启发性，但是在这两者之间还是存在重要差异的。这种差异使得各共同体之间的竞争，并不能像私人市场上的竞争那样能使资源配置达到最优。或者说，只有在更严格的约束条件下，各共同体之间的竞争才能使资源配置达到最优状态。参见Stiglitz（1983）。

呼声的职能可以由非政府组织来承担。在我们的社会中，非政府组织发挥着越来越重要的作用。在进行“寻租”的利益集团与传递呼声的公民之间，并没有一条清晰可见的界线。[20]增加参与政策制定的人的数目以及提高政策制定过程中的竞争程度，将会得到更多与社会偏好有关的信息。

尽管政府鼓励非政府组织的发展会提高公共参与的程度，但是我也知道并没有一个一般性的命题能支持下面的结论，即当不存在完全的参与时，那些最可能参加政治决策过程的人的观点，就完全代表了整个社会的观点。相反，他们更可能是自利程度最高的人（从特定的政府行动中获得最大的利益）。非政府组织也许能更有效地传递特定人群的观点，而无法传递所有人的观点。尽管将许多团体的观点反映出来是一件很重要的事情，但是政府在制定政策时还必须要将其他许多没有代言人的公众的利益考虑进去。

命题5：政府要在专家意见及民意与责任之间找到恰当的平衡点。

开放需要延伸到以往仅属于专家的区域。为了实现开放的目标，专家们就需要将问题讲得更清楚一些（以削弱专业术语的“信息隐藏”效应），同时专家们应该更加关注政治领域，了解各项政治目标，并运用他们的专业知识来促成这些目标的实现。

专业知识是非常重要的。一个广为人知的事实是，参与机制（包括选举机制）的局限性就在于，利用这些机制做出的决策并没有恰当地反映出“专业知识”。因此，这些决策也许就无法实现其预期目标，或者说可能无法以最有效的方式实现其预期目标。例如，如果在讨论环境问题时不采用科学的观点，那么就会带来很多问题。[21]假如参与政治决策过程不考虑那些与降低环境风险有关的观点，那么在已经认识到的环境风险减弱和实际发生的环境风险减弱之间就存在显著的差异。

有无数的例子表明，政治决策过程已经认识到了这些局限性。实际上，在美国，早期对政府究竟是采用共和的形式还是采取直接民主这一问题进行辩论时，争论的焦点就在信息和专业知识这一点上（尽管不一定就是这样表达的）。在美国，绝大多数监督权力都会授予独立委员会，尽管它要对国会和行政部门负责。独立委员会通常都是由两党联合组成的。虽然目前的制度还不是很完善，

20 例如，在美国，退休人员促进会（the Association for the Advancement of Retired People）就非常有力地传递了老年人的呼声。但是，它同时也是一个利益集团，它会阻止对与老年人有关的那些重要权力计划进行改革。它还会妨碍进行必要的改革，这最终损害了国家的财政偿付能力。

21 Slovic, Layman and Flynn（1993），EPA（1987）。

但是限制独立委员会与政府部门之间的交流，以及限制独立委员会与私人部门的互动关系，都有助于防止利益集团俘获专家。这种独立性是我在命题1中提到的“节制性”策略的一个例子。也就是说，在那些很容易就能创造出租金的领域，政府（或至少是能迅速做出反应的民主政府）就应该限制其作用。尽管独立委员会的许多工作从本质上讲是只是代表立法机关行事，去填补监管框架中的技术细节而已，但是它们却承担了准司法职能。

然而，要在民意和独立性之间找到平衡，这并不是一件容易的事情。专家，尤其是经过选择后为独立委员会服务的专家，通常都不是从那些没有代言人的人群中挑选出来的。实际上，这些专家恰好就是非常了解某个产业，而且很可能就是过去在该产业中工作的人。最主要的例外就是学者。无论如何，专业知识都会创造出自身的偏差。

对民意的最大偏离可能是发生在货币政策的制定过程中。[22]许多国家都建立了独立的中央银行。在这些国家，中央银行对当选官员只承担非常有限的责任。由于人们在很大程度上是通过经济绩效来判断政客的执政成绩，所以就出现了一种特别的情形：当选的官员对受任命的专家有很强的依赖性。因为许多专家是由以前的政府任命的，这样目前的政府就不用对该项任命的质量负责。这种独立性的基本原理就是，宏观经济政策的制定这件事太重要了，以至于不能由政客来做。这样也许就能防止政客实施民粹主义政策。一旦实施民粹主义政策，短期的经济责任可能没有人承担，但是在那些受巨额且持久的赤字的影响而使相机抉择政策范围被缩小的国家，这种预防效应就非常弱。

可以说，对于那些易于发生选举驱动型支出的国家，中央银行的独立性是一件好事。政客要对经济绩效负责以及选民相对幼稚这些事实，就强化了政客通过变动政府支出水平来影响经济形势的激励。[23]不过，也可以说独立的中央银行并不是唯一（甚至并不是最有效的）能确保制定出负责任的货币政策的方式。[24]在那些经历过恶性通货膨胀和经济危机的国家，选民就会

22 Stiglitz（1997b）。

23 大量文献指出，政府倾向于实施短视政策的基础，很可能就是因为，选民不太了解目前的政策的长期后果。当选民的目光并不长远时，这一点体现得更为明显。参见 Dornbush and Edwards（1991）。

24 实际上，将独立的中央银行与更为稳定的货币政策联系起来的经验证据表明，如果一个社会更加关注通货膨胀，那么就会选择独立的中央银行，因此这个中央银行就反映了社会偏好。而且，在这种情况下，独立的中央银行也确实能发挥作用。参见 Posen（1993）。例如，俄罗斯有一个独立的中央银行，但它却是通货膨胀压力的主要来源，这就与政府的意愿相违背了。印度虽然没有独立的中央银行，但是它却有稳定的宏观经济政策的传统。

去负责任地投票。换言之，他们不会希望以通货膨胀为代价来获得更多的工作机会（Stokes，1996）。同时，由于要维持国际资本市场的信心，政客也会受到一定的约束。

我们认为，在货币政策的制定过程中应该要更多地考虑民意。原因在于，经济政策应该要包含更多的重要选择，而不能只是一些技术答案。尽管中央银行通常会选择银行家作为其官员，或将其选拔进委员会，但是中央银行不能只关注银行业。对于宏观经济政策、短期和长期的经济绩效而言，他们所采取的行动是非常重要的。不过，中央银行的官员却不太了解其他宏观经济政策问题，尽管这些问题应该也是他们关注的重点。在宏观经济政策的制定过程中，虽然专业知识非常重要，但是有些权衡取舍（比如通货膨胀与增长之间的取舍）却涉及价值判断。作为一个团体，银行业的价值观和独特的利益通常与整个国家有非常显著的差异。

此外，尤其要注意的一点是，“专家”的判断也会受到利益集团的影响：与更在乎失业率高低的人相比，那些更在乎通货膨胀的人就不太关心通货膨胀与失业率之间的权衡（也就是说，失业率的上升对他们的影响不大，而通货膨胀率的上升却会使他们遭受更大的损失）。此时，过度依赖于“专业知识”就会抑制公众表达他们的偏好。

尽管有些中央银行已经掌握了一定的专业知识，足以胜任其主要职能（保持宏观经济稳定并促进经济增长），但是还有一些中央银行（退一步说）并没有利用其经济中最好的专业知识，也没有培养出能影响其他产业的外部的专业知识（比如学术界或思想库）。在中央银行最为关注的货币政策的制定过程中，这一点体现得最为明显。确实，一般都无法通过培训来使得中央银行官员，对货币政策的宏观经济效应做出适当的判断，尽管这应该是他们最关心的事情。还有一种情况就是，那些代表与国民利益相关的专业知识也许与那些属于特定利益集团的专业知识相冲突。不管怎么说，确实存在这么一种情况，有人可以获得很高程度的专业知识。这些专业知识至少与今天在许多（如果不是绝大多数的话）中央银行中所获得的一样多。而中央银行更多地代表全体国民的利益，并能对各方产生影响。中央银行应将专业判断与一些价值判断结合起来。这些价值判断更加符合社会整体的利益。有趣的是，尽管独立性更强的中央银行可能与更加稳定的价格水平相关，但是却几乎没有证据能表明，独立性更强的中央银行能带来更高水平的经济绩效。无论是从经济增长率看，还是从经济稳定水平看，实际的经济绩效与中央银行

的独立性并无相关关系。[25]这些结论并不让人感到惊讶：以中央银行为主要代表的银行业，更加关注价格的稳定性，而不是就业的稳定性。因此，它们所希望达到的目标肯定是更加符合其自身的价值和利益。这是很正常的现象。

实际上，在有些情形中，那些没有反映更多社会观点的行动，可能会带来政治和社会混乱，而这就会对整个经济产生负面影响。从原则上讲，受货币政策的管理者委托的“专家”应该会考虑这些混乱的成本，即使他们并不将其明确地写进其“目标函数”。但是，在许多情形下，他们并没有这样做。有人可能会问为什么他们没有。的确，在经济政策与失业、失业与发生混乱的可能性以及这种混乱导致政治动乱的可能性（这会对整个经济中信心的恢复产生严重影响）之间存在系统性关系。事实上，与那些只对一个国家进行短期访问的人相比，该国的政府官员通常都更了解这些经济政策的政治后果。

之所以会忽视这些经济政策的政治后果，很可能是因为，我们在前面和其他地方（Stiglitz，1998）所发现的一个现象，即在价值观和经济判断之间存在相关关系：比如，那些更担心通货膨胀的人心目中的自然失业率，就会高于那些更关注失业的人心目中的自然失业率。这只是进一步表明，很难将专业知识与价值判断区分开来。因此，这就进一步要求，独立委员会在进行决策时，既要考虑专业知识，同时还要考虑更广泛的民意。

1. 各个命题之间的关系

上述五个命题有助于我们思考文章开始时所提到的政府的缺陷。政府的许多缺陷是无法“克服”的，但是我们对这些缺陷的反应能够更“平衡”一些。

比如，实施行政事务制度之目的，就是要防止权力不会被滥用。但是，同样是这一制度也会使得政府无法雇佣到最优秀的人才并为他们支付具有竞争力的工资。正如1989年我在阿姆斯特丹所作的演讲中指出的那样，可以将这个问题视为信息问题：外部人并不知道政府官员是否会给其中一些雇员支付高工资。原因在于：（a）“效率工资”是用来激励更好的工作表现或更低的人员更替率的；（b）因为政府官员不得不用高工资吸引某个人；

25 Alesina and Summers（1993）。假如两者之间存在很弱的相关关系，也很可能会出现这种情况，即那些目标几乎不会对经济的实际价值产生影响。更一般地说，在采取更高的价格稳定措施的经济体制中，或者在采取了更高杠杆比率的经济体制中，通货膨胀和名义利率的任何变动都会使得实际价值发生很大的变化。参见 Greenwald and Stiglitz（1986）。

(c) 雇员的工作效率其实非常高，而且工资能恰当地反映其边际贡献；(d) 较高的工资只是对朋友的报酬。最后这种情形就表明私人在滥用公共权力，此时会出现将纳税人的收入重新分配给特定个体的情况。另一方面，在私人部门中，如果企业的所有者决定支付更高的工资给管理者，那么他这样做一定是有经济合理性的。无论如何，如果决策错了，或者做出了无效率的安排，就只有企业的所有者一个人承担损失。

类似地，对政府采购所施加的约束也是为了防止私人滥用公共权力。但是，这些约束的成本非常高。有人做过一个估计，政府制造一个飞机引擎的成本要比私人制造相同飞机引擎的成本高三分之一，这只是因为政府实施了大量的限制措施，以免自己上当受骗。为了防止私人滥用公共权力，政府支付了很高的价格。

在许多领域，政府都缺乏一种平衡感，并且为防止私人滥用公共权力支付了过高的代价。政府部门中的繁文缛节其实就是另一形式的"政府失灵"：尽管有许多防止犯错误的监管措施，但是政客关心的仍然是他们的"错误"如何才能不会被发现。依赖于决策过程，政府官员通常就可以逃避责任。如果有些事情做错了，那么至少还可以宣称，他们是按一种大家都能接受的程序在办事。如果选民能够承诺他们会以一种更为平衡的方式来判断错误，那就太好了。

但是，这样的承诺是不可能出现的。这个问题的一部分与命题3相关，为我们反对如此多国家在政府决策方面的过度的隐秘性提供了进一步的论据。选民通常只看到结果，很少有选民掌握一定的信息，并可以对其所采取的行动的合理性进行评估。更好的信息——包括更少的隐秘性——将会带来更好的判断，并因此而降低官员规避风险的偏好。问题的另一部分与选民的多样性有关，形形色色的选民将会使得达成所谓"合理的行动"的共识显得很困难。

现在我们发现，依赖市场机制减少错误发生的可能性的成本较小。如果政府不去承担看管员的义务（一种增加参与的方式）的话，它将会接受最小的出价。政府将不再需要担忧它将付给单个看管员什么。

2. 政治过程和社会凝聚：共识与辩论

绝大多数命题总是与决策制定的参与有关。隐秘性要求支开所有人，而只留下小部分人；非政府组织设法扩大积极参与活动的人员规模；对于专业知识和民意的讨论就是一个有关决策的制定应该在何种程度上被派给次一级组织进行商讨的辩论。

有一个相关问题：决策制定出现的方式，尤其是它究竟是寻求共识的过程，

还是某一方获胜的辩论过程，将会对社会的凝聚产生较大的影响，并将因此而影响政治、社会和经济的稳定。通过寻求共识而形成的决策有着更长的持久性和更高的成功的可能性。如果个体相信这些决策是建立在公正公平的基础上的，同时相信他们已经有意义地加入了决策制定过程中，他们就更有可能支持这些决策，也就是会努力确保这一政策能够以一种使其最终成功的可能性最大的方式被实施和执行。相反，通过排他性过程或者辩论性的过程，在这个过程中大部分人获胜，并无视小部分人的失败，将会形成相反的动态反应。失败者将会与决策背道而驰，并且会在第一时间内寻求改变。因为当该方案失败时，决策更容易被逆转，失败者可能会破坏方案的成功；至少，他们不会努力确保它的成功。鉴于此，大多数人会设置各种各样应付改变的障碍，这些障碍不仅成本昂贵，并且会妨碍作为对未来不可预见事件的反应的变革。

有效的共识过程需要开放。对于共识将会遭受辩论中的冲突破坏的观点，被当作是抑制讨论甚至更极端的保密的理由。但是这种观点却忽视了一个事实，竞争性的辩论过程是公布相反论点的最好方法，同时是鼓励在政策的成本与收益间加以权衡的最佳途径。成熟的民主的标志是，它珍惜并理解辩论和讨论的重要性，不仅在决策制定前，也在决策制定后。讨论的意图并不是要破坏上一个失策，而是为下一个决策铺设台阶。并且在一个不断变化的社会里，“下一个”决策将会出现。社会所面临的问题是复杂的，公开讨论的机会越多，获得具有共识的决策的机会就越多。这样获得的决策将会更好的融合更多公民偏好信息，并会得到各种各样的参与者的更深层次的承诺。[26]

包容也是共识过程的重要组成部分。虽然经济学家长期以来一直都在寻找有利于所有人，至少不伤害任何人的政策——他们长期以来也意识到，事实上几乎没有任何变革会有利于所有人。但是偏离社会大众的变革，将不可能得到广泛的支持。因此，平均主义的政策，即改革的成果被广泛享用，是非常重要的。东亚国家（或地区）之所以能成功，部分是因为它们建立了一个具有包容性的增长策略。

三、结论性评价

这就将我带回到本次演讲的主题：从东亚过去三十多年的成功与近几个

---

26 也有许多明显的例外与这个一般性的结论不相符合。在那些价值观存在诸多基本差异的国家，公开辩论也许会加深这种差异。当然，对于那些推进社会民主化进程的人而言，能认识到这些差异也是有好处的，至少能使多数人不会将他们的价值观强加给少数人。

月出现的问题中吸取教训。

被认为导致东亚经济出现目前问题的很多因素，与曾经促使东亚经济成功的那些因素惊人的相似。强大的金融市场过去能够动员大量的储蓄并进行有效的配置。[27]现在，金融市场似乎变得积重难返了，并因为导致了目前的危机而备受指责。原本对信息问题有效的解决，包括企业和政府之间的协调，被看作是经济成功的标志；但是这种协调现在却被看作是政治上的亲密，而缺少透明度被称为是失败的主要原因之一。对外开放的举措本来就在东亚经济的成功中起着非常重要的作用，但是现在主张减少资金流动和国际贸易中的壁垒，却成为国际货币基金组织的许多方案的重点。宏观经济的稳定，包括低通货膨胀，被看作是东亚经济取得巨大成就的关键因素，现在国际货币基金组织提供给韩国的方案中，要求建立一个独立的中央银行，其唯一的职能是保持价格的稳定。促进竞争，尤其是通过出口导向政策促进竞争，是这些国家取得辉煌成就的关键因素之一，现在企业集团中的竞争不足被认为是失败的关键因素之一。

我们似乎忽视了这样一个事实，这只是一场不同于过去三十多年增长的光辉历程的经济危机而已。虽然东亚经济有了显著的衰退，但是现在的混乱似乎不大可能与过去四分之一个世纪的成就一直背道而驰。我们不公平地将危机的出现，看作是经济基本上不能正常运转的显著证据。自从资本主义萌芽以来，没有哪个经济体能够逃过经济的波动。事实上，历史记载表明，与世界上的其他国家相比，东亚经济所经历的波动相对较少。在东亚，我们几乎找不出一个令人震惊的波动。在过去的30年里，泰国经济没有一年是负增长，韩国、印度尼西亚和马来西亚分别只有一年的负增长。与此相反，在此期间美国和英国的经济增长分别有5年为负。历史还表明，从长期来看，东亚政府的投资策略是相当成功的。即使我们接受杨（Young）和其他经济学家的计算结果，即东亚国家（或地区）的全要素生产率的增长并不比其他地方高，[28]但同时也没有证据表明，亚洲国家（或地区）全要素生产率的增长比其他地方低。不管我们怎么看待计量经济结果，非常明显的是，较之世界其他国家，政府的再分配制度成功地将GDP中较大的一部分用于投资，同时使得总体的效率并没有降低。

27　有许多证据表明，在金融市场深化和经济增长之间存在显著的相关关系，参见King and Levine（1993）。另外，Levine（1997）完整地综述了最近的文献。

28　Young（1994）以及Kim and Lau（1993）。然而，也有充分的理由对这些研究提出质疑，参见Rodriguez - Clare（1993）。

对于东亚经济增长的讨论的完全转向表明，权威人士倾向于夸大其词，并倾向于将复杂的现象简单化。东亚的现实状况可能现在正处于过去的成功与现在的混乱的两个极端的中间某一位置。比如，我们通过考察对“权贵资本主义”的尖锐批评，就可以发现这个道理。确实，在有些地区，企业与政府的互动（即所谓的日本股份有限公司和马来西亚股份有限公司）一直就隐藏着危机。它使得达成共识与互相勾结，以及合作伙伴与政治同谋之间的界限变得模糊不清。事实上，这些关注就是我们很多人对其他国家是否该向东亚国家学习，而感到犹豫不决的原因之一。然而，公正地讲，这些年来虽然政府的力量使得一些资源的配置出现了错误，但东亚模式的优点超过了风险。也许改善协调的所得超过了误导投资的损失。不管怎样，只有空想家才会说，要不是政府和企业的紧密合作，这些国家的经济增长速度将会更快。

东亚国家和美国的对比也表明，我们应该以更加公平、更加宽容的评论来代替现有的表面的、不考虑历史的说法。我通常惊讶于东亚和美国所推行的策略的相似性，包括政府在改善全民教育、促进技术进步、创建和规范金融市场方面所扮演的角色。

双方的政府都参与了成功的产业政策的制定。美国政府在推进美国经济向西部扩张的过程中发挥了积极作用。准许大块田地用于铁路的建设，可以看作是美国早期政府和企业进行合作的证据。不过那次合作在更大程度上是使少数人获得大量财富，而社会所获收益有多大还是个疑问。一个受质疑较少的政策也许是1842年美国政府为巴尔的摩到华盛顿的第一条电报线路的提供资金，这个例子被看作是竞争开始之前的创新。很多观察家指出，自第二次世界大战以来的半个世纪里，美国的国防政策中就隐藏着强有效的产业政策。

双方的政府都建立了金融机构，这被视为是他们成功的源泉之一。美国是世界上第一个于1863年就建立国家调控机构（即通货监理办公室，the Office of the Comptroller of the Currency）的国家；但是这并没有成功的减少困扰这个国家的频繁的金融恐慌。即使在1933年建立了国家存款保险制度以减少恐慌，也并没有使危机减少，最后一个危机在9年前出现。[29]现在东

29 即使在1989年之后削减赤字时，要不是1993年出现长期利率下降这等好运气的话，美国很可能又会发生一场经济危机。假定私人部门持有超额的长期政府债券（这是将长期政府债券视为安全资产的错误的监管政策的结果，尽管长期政府债券存在明显的资本资产风险），一旦预算不能平衡，利率就会飞涨，银行也会发现它们没有足够的净资产。是否就可以认为美国的监管政策缺乏透明度？监管当局与银行业之间的亲密关系，是否导致了政治合谋呢？只要出现政治合谋，那就会引发一些误导性的监管政策。对这些问题更为详细的讨论，参见Stiglitz（1997b）。

亚面临的金融危机进一步强化了政府的作用：金融部门的问题将会带来系统性影响，从而对整个经济产生显著的不利影响。

虽然美国和一些东亚国家的政策有很多相似之处，但是也存在不同的地方。除了改善全民教育和进行西部开发并获得机遇，美国在提高收入分配均等性方面所做甚少。确切地说，虽然美国神话突出强调了霍雷肖·阿尔杰（Horatio Algers）所描述的生活，但是现实却更符合哈林顿（Harrington）在《另一个美国》中所描述的生活。很多东亚国家主动采取措施，比如重新分配土地和削减工资，以增加公平及减少明显的不公平。上文我们已经谈到它们在减少贫穷方面的成功。与卡尔多（Kaldor）和库兹涅茨（Kuznets）的预测相反，东亚国家（或地区）在经济发展的同时，不平等程度并没有显著的提高。[30]它在成功的保持经济高增长的同时，收入分配的不均等水平与美国同等，有些情况下甚至低于美国。[31]这些平均主义的政策带来的是包容感、政治和社会的稳定，对于经济的快速增长而言是非常重要的。[32]

从这个更加公正的角度看，政府干预的优点与不足同时展现在我们眼前。我们可以更好地辨别导致东亚经济危机的具体问题，而不是掺进对政府所扮角色的过度批判和指责。有趣的是，如今的一些失败，似乎是政府停用一些确保过去三十年经济增长的措施的结果。比如说，泰国原本拥有健全的银行监管制度以规范房地产贷款。政府不仅意识到了这种贷款所导致的弱点，并且相信将信贷资金从投机的房地产转向更加具有生产力的工厂和设备，是确保经济有效增长战略的必要组成部分。然而，在一些所谓的这些限制会影响经济有效性的叫嚣声中，这些限制被减少了。泰国在实行金融市场自由化的同时，并没有对金融机构加强监督。因此，太少的政府干预，而不是太多的政府干预，才是问题之所在。

一些记者甚至一些经济学家认为，不是所有的改革建议都与危机密切相关。有些人，比如马丁·费尔德斯坦（Martin Feldstein），[33]清楚地阐述了这

30 Kaldor（1963）认为，提高储蓄水平的一个必要条件就是提高收入分配的不平等程度。东亚国家（或地区）的经验表明，假如有恰当的制度安排，即使是比较穷的人，也有很高的储蓄率。例如，日本建立了邮政储蓄银行，这实际上是提供了一种安全便捷储蓄方式。Kuznets（1955）提出了经济发展过程中收入分配的不平等程度会先上升后下降的倒U形曲线。

31 1947—1991年，美国的基尼指数（Gini index）平均为35.28，只是略低于快速增长的东亚经济的36.18。事实上，在大致相同的时期，中国台湾（地区）、中国内地、印度尼西亚、日本、韩国的基尼指数更低（Deininger and Squire，1996）。

32 World Bank（1993）；Birdsall and Sabot（1993）；Capos and Root（1996）。

33 Feldstein（1998）。

个问题。例如，有些人建议韩国改变其货币政策，将注意力完全集中在价格稳定上。将这样的改革纳入韩国似乎没有必要，这个国家几乎没有通货膨胀的历史，甚至在过去的一年中，韩国的通胀还从5%降到了4%。也许会有人回忆起，以前在美国就对联邦储备委员会将其将注意力完全放在价格稳定上这件事，进行过激烈的辩论。费尔德斯坦说过，忽视与危机直接相关的措施，而进入反映社会价值的事件中去，等于闯入了民主进程，这样的举措在改革进程中反而会起相反的作用。相反，鉴于正在改变的环境，目前对重新修订方案而进行的对话，可以增强政策的可信度，并能获得更多的支持。如果我前面对共识形成的重要性的分析是正确的，那么没有达成共识和没有公开辩论过的政策，就不应该实施。

然而，有一点是很清楚的：缺少透明度使东亚金融体系变得非常脆弱，并导致其经济大幅度衰退。在经济增长的黄金时期，银行和企业账目上的细节可能会被忽略。但是，一到危机时期，它们就成为焦点。[34]在某个阶段，即使没有发展资本市场所必需的基础设施建设，也可以通过较高的债务—权益比来加快经济的发展。就像我们最近所看到的，这样的行为会使国家在面对波动时变得更为脆弱。事实上，私人部门会不顾风险状况，选择忽视账目的细节，进而拥有较高的资产负债率，并不是政府干涉的结果。这些选择，在曼谷与在达拉斯都是一样的。过度的将资金投入房地产的决策，都是私人企业的行为。

但是这些私人的决策却受到了政府的影响：政府没有提供一个足以规范银行行为的监管制度，[35]包括对于高负债率公司的资产进行适当的评估，[36]和对过度的房地产贷款的调控；[37]政府没有为波动的资本市场提供合法的和规范的结构

34 之所以说高透明度非常重要，部分是因为贷款人并不能区分好的借款人和坏的借款人，因此就会对所有借款人都有所保留。但是，还可以从另外一个角度来思考这个问题：最近在斯堪的纳维亚半岛发生了金融危机，通常都认为这些国家的透明度是最高的。

35 尽管还可以从另外一个角度来看待这个问题：如果要批评银行错误的贷款决策影响了整个经济，那么在发达国家，与银行一样，监管机构也要对此承担一定的责任。从理论上讲，发达国家的银行有更好的风险管理体系，而且它们的贷款通常都是边际贷款。这些边际贷款就是，贷给那些以前在国内筹资的公司的债务。虽然这些债务的债权国的系统性风险很低，但是几个主要债权国力促采取国际行动这一事实就表明，还存在更广泛的系统性风险。

36 不过，我要再一次强调，还可以换个角度来看东亚的错误：正如我在前面所指出的那样，美国所采用的风险评价体系显然也没有反映出与长期政府债券有关的资产价值风险。

37 的确，有些国家过去是有更有效的监管制度的，只是在金融自由化的压力下，走了不应该走的回头路。因为，支持金融自由化的人认为，这些有效的监管制度下的限制性措施，妨碍了市场对资源进行有效配置。

（包括保护小股东以及证券交易委员会所应提供的种种保护措施）；[38]政府没有鼓励或者实施有效的会计标准；[39]政府没有减轻私人决策所导致的系统性风险。[40]我们甚至可以谴责美国、欧洲、日本以及其他债权国家的政府疏于职守。东亚国家（或地区）的政府，并没有迫使银行发放可以导致负债权益比增加的贷款。简而言之，政府的政策并不是导致问题出现的原因。[41]

确切地说，东亚政府并不完全符合我所列出的好政府的准则。它们促进了某些领域的竞争，同时又限制其他领域的竞争。出口部门是富有竞争的，但是非贸易部门通常不是。领导人促进了某些领域中的对话与共识，但是在其他一些领域又不具有足够的透明度和公开性。减少滥用职权可能性的核查和平衡在某些情况下并不存在，在另外一些情况下又会受到抑制。共识与辩论之间的平衡可能往一个方向走得太远了。然而，这些情况甚至在危机时期也在改变。比如说，韩国在对一些关键问题进行辩论的公开选举后，首次向民主靠拢。达成与大量改革有关的共识，有助于加快法律的制定速度。

这些问题，以及过去30年里巨大的成功，为我们提供了一个分析框架。根据这个框架，我们就可以重新审视政府的作用，并且不但可以问，政府应做些什么？该怎么去做？还可以问，如何做出这些决策？最后一个问题最重要，也最有价值。

参考文献

Alesina, A. and L. Summers. 1993. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence," *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(2), May.

Aoki, Masahiko, Murdock, Kevin, and Masahiro Okuno-Fujiwara. 1997. "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View," in M. Aoki, H.Kim, and M.

38　确实，就是许多发达国家也依然没有恰当的保护措施。

39　在美国，会计标准是由私人部门制定的，而不是由政府制定。但是政府所确定的欺诈、披露和其他一些保护性法律为私人部门采用这些会计标准提供了很强的推动力。

40　再说一遍，许多国家是迫于压力才减少干预的。这些干预活动本来是为了（或者以及）减轻经济中的系统性风险。现在看来，这些干预性政策得到了广泛的支持。

41　确实，政府有些政策是带来了一些问题：一些国家采用的是，名义上的钉住汇率制度。这就使得政府认识到的与国外借款有关的汇率风险低于实际的风险水平。尽管政府采取的特定的产业政策也许有一定效果，也可能没有效果，但是这些决策，很可能会对该国货币的脆弱性的暴露产生一定的作用。

Okuno-Fujiwara, eds. *The Role of Government in East Asian Development.* Oxford: Clarendon Press.
Birdsall, Nancy, and Richard Sabot. 1993. "Virtuous Circles: Human Capital Growth and Equity in East Asia." Background Paper for *The East Asian Miracle*. World Bank Policy Research Department, Washington, D.C.
Campos, Edgardo, and Hilton Root, eds. 1996. *The Key to the East Asian Miracle*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
Deininger, Klaus, and Lyn Squire. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality," *World Bank Economic Review* 10(3):565-91.
Diebold, F. and G. Rudebusch. 1992. "Have Postwar Economic Fluctuations Been Stabilized?" *America Economic Review*, 82:4, pp. 993-1005.
Dixit, Avitash and Mancur Olson. 1997. "Does Voluntary Participation Undermine the Coase Theorem?" Princeton: Princeton University, Processed.
Dornbusch, R., and S. Edwards. 1991. "The Macroeconomics of Populism," in Dornbusch and Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
Edlin, A., and J. Stiglitz. 1995. "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies," with A. Edlin, *American Economic Review,* 85(5), December 1995, pp. 1301–12.
Environmental Protection Agency (1987). *Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems*. Washington, D.C.: EPA.
Farrell, Joseph. 1987. "Information and the Coase Theorem". *Journal of Economic Perspectives.* 1(2): 113-129.
Feldstein, Martin. 1998. "Refocusing the IMF," *Foreign Affairs* 77(2), March/ April, pp. 20-33.
Greenwald, B. and J. Stiglitz. 1986. "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets," *Quarterly Journal of Economics*, May 1986, pp. 229-264.
Harrington, Michael. 1962. *The Other America : Poverty in the United States*. New York : Maxwell Macmillan International.
Hellmann,Thomas, Murdock, Kevin and Joseph Stiglitz. 1995. "Deposit Mobilization through Financial Restraint," Stanford Graduate School of Business Research Paper 1354, July 1995.
Hellmann, Thomas, and Kevin Murdock. 1995. "Financial Sector Development Policy: The Importance of Reputational Capital and Governance." Stanford Graduate School of Business Research Paper: 1361, December 1995.
Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Jensen, Michael, and Kevin Murphy. 1990. "Performance Pay and Top-Management Incentives," *Journal of Political Economy* 98(2), April: 225-64.
Kaldor, Nicholas. 1963. "Capital Accumulation and Economic Growth," in Friedrich Lutz and Douglas Hague, eds. *Proceedings of Conference Held by the International Economics Association*. London: Macmillan.
Kim, Jung, and Lawrence Lau. 1993. "The Sources of Economic Growth of the East Asian Industrialized Countries." Paper presented at a Conference on the Economic Development of Republic of China and the Pacific Rim in 1990 and Beyond, Stanford University,

California.
King, Robert G. and Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right, " *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 717-38.
Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45(1):1-28.
Levine, Ross. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda," *Journal of Economic Literature* 35(2), June, pp. 688-726.
Posen, Adam. 1993. "Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation: There is No Institutional Fix for Politics," in Richard O'Brien, ed. *Finance and the International Economy*, Vol. 7. New York: Oxford University Press for the Amex Bank Review. pp. 41-54.
Rodriguez-Clare, Andres, and Peter Hammond. 1993. "On Endogenizing Long-Run Growth." *Scandinavian Journal of Economics* 95(4): 391-425.
Shleifer, A., and P. Vishny. 1989. "Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments." *Journal of Financial Economics* 25(1): 123-139.
Slovic, Paul, Layman, Mark and James Flynn (1993). "Perceived Risk, Trust, and Nuclear Waste: Lessons from Yucca Mountain," in R. Dunlap, M. Kraft, and E. Rosa (eds.), *Public Reactions to Nuclear Waste*, Durham, North Carolina: Duke University Press.
Stiglitz, J.E. 1983. "The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years After Tiebout: A Perspective," In *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model After Twenty-Five Years*, G.R. Zodrow (ed.), Academic Press. pp. 17-53.
______. 1987. "Technological Change, Sunk Costs, and Competition," *Brookings Papers on Economic Activity*, 3, 1987. (Special issue of *Microeconomics*, M.N. Baily and C. Winston (eds.), 1988, pp. 883-947.)
______. 1989. "The Economic Role of the State: Efficiency and Effectiveness." In A. Heertje, ed. *The Economic Role of the State.* London: Basil Blackwell.
______. 1992. "The Role of the State in Financial Markets," *Proceeding of the World Bank conference on Development Economics 1993.* Washington, D.C.: World Bank.
______. 1994. *Whither Socialism?*. Cambridge, MA: MIT Press.
______. 1996a. "Some Lessons from the East Asian Miracle," *World Bank Research Observer,* 11(2), August, pp. 151–77.
______. 1996b. "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle," with M. Uy, *World Bank Research Observer,* 11(2), August 1996, pp. 249–76.
______. 1997a. "Dumping on Free Trade: The U.S. Import Trade Laws," *Southern Economic Journal.*64(2), 402-424.
______. 1997b. "Central Banking in a Democratic Society," presented as Tinbergen Lecture, Amsterdam, Netherlands, October.
______. 1998. "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions," forthcoming in *Journal of Economic Perspectives.*
Stokes, Susan. 1996. "Public Opinion and Market Reforms: The Limits of Economic Voting." *Comparative Political Studies* 29(5), October.
Thurow, Lester. 1985. *The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy.* New York: Simon and Schuster.
Tiebout, C. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* Vol. 64, No. 5, October 1956. pp. 416-424.
Wade, R. 1990. *Governing Markets: Economic Theory and the Role of Government*

Intervention in the East Asian Economies. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform" in John Williamson, ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
World Bank. 1993. *The East Asian Miracle.* New York: Oxford University Press for the World Bank.
World Bank. 1997. *China 2020.* Washington, D.C.
Young, Alwyn. 1994. "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience" *Quarterly Journal of Economics* 110 (August):641-80.

政府在发展中国家经济中的作用*

前苏联经济的崩溃和东亚经济的成功[1]对于思考发展过程和政府在此过程中的作用具有深远影响。这其中的某些经验教训与本章联系紧密：

- 发展是可能的。40年前，韩国人均收入低于印度，而今天则是印度的数倍。中国在过去17年按复利计算的增长速度超过12%，这一速度意味着GDP增长了8倍。
- 市场是任何一个现代经济体的核心。政府不能取代市场——或取代市场的任何一个重要部分。
- 政府在通过市场推动经济增长方面能够发挥关键作用。

本文的目的是更准确的说明政府应该发挥什么样的作用。没有什么准则能够永葆成功。相反，我们能够从历史经验——关于什么能够发挥作用和什么不能发挥作用——和经济分析中得到深刻启迪。这两方面都没有呈现出一个"清晰的"画面：历史经验被大量只与特别情形相关的特别因素蒙上阴影；正式经济分析中使用的定理假设常常偏离发展中国家的情形。因此，经济学家在许多问题上远未达成一致。但是经济学家在许多领域达成了共识。本文不仅仅探讨达成共识的观点，也会试图解释分歧的根源。

我认为任何一种极端的立场——认为政府应该对所有或者多数经济行为负责，或者认为政府应该处于无为的自由主义意识形态——都是站不住脚的。很少有经济体（如果有的话）能够在政府不发挥一定作用——而且还是相当重要的作用——的情形下取得成功。在美国，甚至在宪法采用之前，（在1785年的《西北部法令》（*Northwest Ordinance*）中）联邦政府就对教育提供了有力支持。宪法不仅仅为知识产权的建立奠定基础，而且还赋予联邦政府权力以减少各州之间商务往来的障碍。电信行业在整个发展过程中都受益于政府的支持：从1842年在巴尔的摩和华盛顿之间建造第一条电报线到

---

* "The Role of the Government in the Economies of Developing Countries", In *Development Strategy and Management of the Market Economy*, United Nations, 1996.

1 大量文献对东亚经验给出了各种解释。比如，参见World Bank（1993），Amsden（1989），Alam（1989），Wade（1990），Stiglitz（1996）以及Stiglitz and Uy（1996）。

互联网的出现。公路、铁路和运河的建设都得到了政府的广泛支持。1863年的摩里法案（Morrill Act）建立起了农业研究站和推广服务，这导致了美国农业生产率的大幅提高。政府在金融市场的作用——从谨慎监管到抵押贷款发放（相当比例的美国住房所有者通过联邦建立的金融机构获得抵押贷款）——是非常重要的，并且得到普遍认可，这可以追溯到近150年前。[2]这些资本市场是资本主义的核心：他们确保资金能够以最有效率的方式进行分配。

上面的冗长描述有一点非常突出，那就是美国政府的行为与东亚许多政府采取的行动非常类似，包括对教育、科技、基础设施和金融制度的支持。当然，由于发展阶段的不同也存在着差别：由于没有发达的资本市场，大多数东亚国家政府的干预更加广泛，比如日本对邮政储蓄银行和开发银行（日本兴业银行（Industrial Bank of Japan）以及日本开发银行（Japanese Development Bank））的支持就体现了这一点。[3]

因此这里提倡的观点是一个平衡观点：在每个国有的每个发展阶段寻找政府的适当角色，包括政府如何能最有效地与市场相互作用。环境和观念的变化帮助人们改变了平衡观点。科技的变化使得发电和电信产业在重要区段（segments）产生了竞争，这些行业以前被视为自然垄断行业，需要政府在生产或监管方面发挥关键作用。世界经济的全球化——交通的改善，运输成本的降低——增加了面临海外竞争的可能性，方便了高级技术的跨国转移，帮助创造了一个国家资本市场。

计划经济相对糟糕的表现，包括中央控制的苏维埃式经济体的失败和市场社会主义有限试验的失败，增强了政府不能取代市场的信念。政府在协调经济活动方面不具有取代市场的信息能力，也很难取代由价格、利润和财产提供的激励结构。然而，日益明显的是，市场自行运转也许不能产生有效率的结果（参见本文第二部分的讨论），更不能产生社会可接受的收入分配

---

2 国家银行法案（National Banking Act）于1863年在美国南北战争期间实行，当时建立一个全国性经济——包括一个健全的全国银行体系——的需要变得非常迫切。这是第一个承担确保金融机构安全和稳健任务的监管机构。这些机构的脆弱加剧了工业革命前数十年美国经济的几次大幅衰退。货币监理署（Office of the Comptroller）提供的监督没有完全解决与金融脆弱性相关的问题（比如，它既没有提供最终贷款人也没有提供存款保险制度，因此，在这些设立起来之前，挤兑仍然能够摧毁一个实际上有偿付能力的金融机构），但是与之前相比较的确是一个显著的进步。

3 政府在金融市场作用的提高可能是更高预期的一个结果：随着预期升高，日本不仅认识到市场没有提供充足的长期信贷，而且还认识到在一些情形下政府行为帮助填补了这一空缺。

了。虽然市场失灵似乎比人们以前所想的更具有局部性，人们越来越认识到政府的局限。

主张平衡的观点受到左、右两派（包括那些认为政府应该起更大和更小作用的人）的批评。比如，后者认为政府阻碍了增长。至于表现出色的东亚国家的成功，他们说如果政府没有干预增长将会更快。不幸的是，并不存在具有说服力的检验支持这种违背事实的论断，因为政府不发挥重要作用而取得成功的例子很少（如果有的话）。

下文的分析将首先讨论经济学家已经使用了25年多的关于政府角色的理论分析框架：市场失灵范式。对这一范式进行一些重要的拓展。这一部分不仅仅问政府应该做什么（应该何时干预），而且还问政府应如何做（应该如何干预）。之后，我们然后将其中一部分原理应用于发展中国家面临的问题。

一、市场失灵范式

市场失灵范式最初源自亚当·斯密（Adam Smith）的观点，即利润最大化的企业的自利行为使企业不仅仅进行有效率的生产，而且还生产个人需要的产品。市场——价格和利润——提供了有效的激励机制。这一直觉在福利经济学第一基本定理中得到了严格表述。[4] 该定理描绘了确保市场产生帕累托有效结果（在其他人生活状况不恶化的条件下无法使任何人的状况变得更好）的条件。当这些条件没有得到满足时，就存在市场失灵。[5]在一些市场失灵的情形下，市场生产了过多的某些商品，而另一些失灵情形下商品生产过少（这被称为*产品混合无效*，product mix inefficiency）。在另外一些情形中，商品没有抵达最看重这些商品的个人手中：个人之间的一些商品交换会使所有个人的境况改善（这被称为*交换无效*，exchange inefficiency）。还有其他一些市场失灵的情形：给定可得到的资源数量，产品数量没有达到经济体能够生产出的数量。它是在生产可能性曲线以内生产，而不是在这条线上生产（这被称为*生产无效*，production inefficiency）。

在市场不能产生有效结果的情形中，政府能够采取行动纠正市场失灵。

---

4 参见 Arrow（1951），Debreu（1952）。

5 关于市场失灵方法的早期讨论，参见 Bator（1958）。今天，这个方法是大多数教科书对公共部门经济学讨论的核心。可参见 Stiglitz（1988b，1993c），Atkinson and Stiglitz（1980）。有关更全面的讨论，参见 Stiglitz（1989c）。

干预可以采取很多形式，比如“价格”（税或罚金）干预和规章制度。在本部分，我首先讨论了一些“传统的”市场失灵——这些市场失灵困扰了经济学家至少50年。然后讨论“新的”市场失灵——经济学家在过去15年才开始认识到其重要性——我简要地讨论两种情形，即使市场能够达到有效产出，政府也常常被要求采取行动。

1. 传统的市场失灵：外部性和公共物品

先前关于市场失灵的讨论集中在外部性和公共物品上面，比如国防。纯粹的公共物品[6]和具有正外部性的商品在市场上会供应不足，而具有负外部性的商品——比如产生污染的商品——将会供应过剩。这些结果背后的直觉知识非常简单：效率要求边际社会成本等于边际社会福利。在外部性不存在的情况下，价格反映了企业生产商品的收益和在生产过程中使用资源的成本。在一个竞争经济中，企业会进行生产直到从一单位额外产出获得的边际回报（它们获得的价格）等于生产这一单位的边际成本（在生产中使用的额外资源的价值）。因此，在一个理想的竞争性经济中，当企业使生产一单位额外产出的边际私人利益等于边际社会成本时，它们同时也使边际社会利益等于边际社会成本。但是如果存在未向企业收取费用的社会成本——肮脏空气和水或者遗留的有毒废弃物的成本——那么边际社会成本将超过边际私人成本，使价格与边际私人成本相等的企业将会相应进行过多的生产。[7]

同样的逻辑反过来在正外部性存在时同样适用。一项新的创新，比如晶体管，它的边际社会收益远远超过发明者获得的私人收益。因此，那些从事研发活动（R&D）的人很少受到投资于研发活动的激励，这会导致创新的供应不足，特别是那些具有收益会广泛扩散的研究的供给不足。尽管经济学

6　纯粹的公共物品是那些非竞争性消费（某个人享用该商品不会减少他人对该商品的享有）和非排斥性（很难，如果不是不可能，不让他人享有该商品）的商品。参见 Samuelson（1954，1955）或标准教科书。

7　公共物品是一个极端的例子。新增加一个人享有公共物品的边际成本是零。因此，效率要求他不应为得到这些收益支付费用。但是如果不收取费用，提供这些商品就没有盈利。由于不具有排他性，实际上对商品的使用收费是不可能的，显然这种商品会有生产不足。在某些情形下，收费是可能的（尽管增加一个人欣赏电视节目的边际成本是零，仍然可以使用扰频器迫使那些想看电视的人付费）。但是那样会有公共物品的利用不足。

注意许多公共提供的商品并不是我们所定义过的公共物品。他们是公共提供的私人物品（Stiglitz，1974a）。许多商品都有纯公共物品的部分特征。参见 Atkinson and Stiglitz（1980）。

家早已经认识到环境外部性（Pigou，1932）的重要性，但是直到最近——当市场失灵，从威胁生命的烟雾到干涸的湖泊和河流，变得如此明显以至于不能再被忽视时——它们才成为政府的一项主要责任。[8,9]

能看到外部性（或者公共物品的好处）的领域可能会有很大的变化。一些公共物品的外部性局限在一个小的地理范围内。它们被称为地方公共物品，有人强烈主张应该在地方层面上提供这些商品。社团之间对这种商品进行供应的竞争有助于提高效率，并确保这些商品符合个体消费者的偏好。[10] 尽管地方分权（devolution）导致效率的理想化情形具有很强的限制性——地方分权很不适用于解决收入分配问题——地方公共物品理论为财政联邦制度提供了理论基础（基准），正像福利经济学第一基本定理为分析政府在提供私有商品的作用方面提供了基准一样。

一些外部性和公共物品是国际性的，它们的影响延伸到国家边界之外。目前为止，只有在少数情形中，比如解决臭氧耗竭化学物问题的蒙特利尔公约（Montreal Convention），才存在解决这些问题的有效的国际集体行动。[11] 国际公共物品和外部性的其他重要例子包括为自由贸易体系、国际安全和提供基本研究奠定基础的制度基础设施。[12]

---

8 科斯（1960）认为私人能够有效的处理外部性问题，只要有有效的产权制度。参见下面对这一断言的批评。

9 尽管在本文后面的部分我不打算探讨环境政策，但我想强调下面一点：有时候发展中国家将环境保护看作是一种奢侈品——发达国家支付得起，而他们则支付不起。然而证据表明环境保护不够的成本是巨大的——比如，水污染的健康成本非常高——恢复被破坏的环境常常是极端昂贵的。而保护环境免于破坏的成本相对较低。

10 这个观点最初由 Tiebout（1956）提出。他指出由于个人能够选择他们居住的社区，可以用脚投票，就像他们在传统市场上用货币投票一样。地方公共物品的纯理论在 Stiglitz（1977，1983a，1983b）和 Milleron（1972）中得到清晰阐述。这些文章证明了地方公共物品的分散提供（存在自由迁移）产生效率的条件甚至比对应的私人品供给定理（前面提到的福利经济学基本定理）的条件更加严格。

11 对国际公共物品和外部性的概念和含义的进一步讨论，参见 Stiglitz（1995）。越来越多的证据表明其他的国际环境外部性也很重要。今天很少有人怀疑大气中二氧化碳和其他气体浓度的增加会导致全球变暖（参见 IPCC，1995），更多人认识到这种增加会影响全球的气候。尽管这种影响的经济后果还有争议，很明显某些国家会受到不利影响一并且是显著的影响。显然二氧化碳浓度增加是所有国家造成的结果。因此造成这种结果的污染是一种真正的国际公共物品。1992 年的《里约公约》认识到这一点，并且提出了一个处理此问题的框架。

12 并且，正如在一个国家内市场无法有效处理再分配问题，同样在国家间市场也无法处理再分配问题。下面我会强调政府在建立合适的“博弈规则”（或者后面所说的“制度基础设施”）方面的重要作用。

2. 竞争政策

另外一类重要的市场失灵源自竞争的缺乏。只有竞争的市场才能产生有效率的结果。[13]而市场常常不是竞争性的。实际上，市场参与者有激励阻碍和减少竞争，这一点亚当·斯密很早就认识到，并且随着19世纪后期大型托拉斯和垄断的增加，这一点已经无法被忽略。竞争问题赋予政府两个重要角色：在竞争可行时通过反托拉斯和公平贸易法促进竞争，以及在竞争不可行时对垄断权力进行管制，正如自然垄断的情形那样。[14]

尽管今天人们对需要政府执行竞争政策这一点存在共识，但是政府行为的范围和形式仍然存在争议。一个极端情况是，有人主张只要存在潜在竞争，市场就会提供有效的纪律；如果任何企业试图收取超出平均成本的价格，新企业将会进入，抢走高定价企业的客户。这种情形即使在自然垄断中也会存在。根据这种观点（称为可竞争理论[15]，contestability doctrine），政府只需要确保存在潜在竞争即可，即不存在进入障碍（许多障碍由政府自己设置的）。这种观点现在已经从理论和经验上被普遍否定。任意小的沉没成本都能够成为有效的进入障碍，从而确保已有的垄断者能够维持其垄断地位（Stiglitz，1987d）。在企业考虑是否进入时，重要的不是事前的竞争程度，而是事后的竞争程度。如果企业相信将会有激烈的事后竞争，它们会认识到高利润是虚幻的；如果它们进入，高利润将会消失，因为价格将被推至边际成本的水平。如果存在任何沉没固定成本，企业将会亏损，因此它们将不会进入。[16]从经验上来看，航空业（可竞争理论的支持者长久以来使用这个行业证明他们理论的合理性）正好表现出来相反的情形：价格随着竞争的真实水平大幅变动（Borenstein，1992）。

尽管可竞争理论认为竞争主管机构（competition authority）应当发挥较

13　要使经济有效率，竞争必须是完全的，就是说必须有很多企业使得每一个企业相信他面对一条水平的产品需求曲线：他是价格接受者。如果企业将价格提高一丁点，他会失去所有的市场。总之，如果竞争非常激烈，就是说，企业面对的需求曲线很有弹性，则市场会接近有效率。但是市场可以是通常意义上的“富有竞争性”——几个大企业互相之间激烈竞争——同时远远不是有效率的，因为每一个企业将主要精力用于降低他们之间的竞争程度。

14　许多国家采纳的观点是当竞争不可行时，政府应该为生产负责。政府经营的企业不如私营企业那么有效率（比如在电话服务中）的普遍感觉导致了19世纪80年代的大规模私有化。有趣的是，这些情形中私有化的理论基础是很脆弱的（参见 Sappington and Stiglitz，1987）。

15　例如可参见 Baumol，Panzar and Willig（1982），Baumol（1982）或者 Grossman（1981）。更早的同一风格的讨论，可参见 Demsetz（1970）。

16　这一文献也证明了企业为了阻止进入，会从事社会意义上是浪费的支出。因此，潜在的竞争一般不保证经济效率。参见 Stiglitz（1981，1987c）。

小的作用，但是最近的研究表明，存在着各种微妙的限制竞争和促进合谋的行为。在某些情形下，这些行为可能对社会有好处，因此它们的存在具有合理性（例如，向客户提供产品信息是一种公共物品，这为独家销售权提供了依据）。那么，难题是平衡减少竞争带来的福利损失和它带来的效率增加。我自己的经验是，前者通常大于后者。[17]注意完全竞争和完全垄断与不完全竞争的差别。在前两种情形中，垂直约束（像独占区域和独家销售）只有当它们增进社会福利时才会被采取。但是在最后一个情形中，降低竞争程度的行为能够提高利润，不论它们是否能带来直接的效率收益。[18,19]

在其他一些情形下，企业会采取降低效率的行为。一家企业会通过提高其竞争对手的成本而不是降低自己的成本增加利润。这实际上可能为独家销售权和观察到的许多其他垂直约束提供了部分解释（Salop and Scheffman, 1983）。

尽管今天大多数政府在评估垂直约束的竞争后果时采用了“理性准则”（rule of reason）（通常不允许直接固定价格和维持零售价格），关于竞争主管机构应该采取结构性行动（structural actions）的范围还是存有争议。大多数竞争主管结构不会拆散通过创新等方式取得支配地位的公司，尽管它们将继续监督利用这一支配地位设立准入障碍（尽管不提高价格）的行为。同时，它们不允许并购——并购会导致竞争水平大大降低。

但是在一些领域，垄断者能够利用他们的地位阻挠进入，这种行为如此广泛以至于监管当局无法有效控制它们。结构性政策是唯一的解决方案。这方面最生动的一个例子发生在电话服务行业：通过价格政策和进入歧视，美国电话电报公司（AT&T）能够利用其在地方市场的垄断地位获得了长途市场的垄断地位。这是1984年分割法令的最主要理论依据之一。

竞争的范围取决于市场的规模，由于交通和电信成本下降，市场的范围

17 在最近关于罐装啤酒销售权的例子中，企业提出了一种似是而非的观点。公司认为存在过期啤酒的问题，如果啤酒过期，消费者会谴责生产者而不是零售商。但是给产品确定日期——就像其他货架寿命有限的商品一样——只会“使消费者困惑”。

18 比如限制性措施会降低每个企业面临的需求曲线，从而使其相对于边际成本提高价格。当产业内所有生产者这样做时，他们的利润会增加——这会弥补垂直约束带来的无效率导致的任何损失（比如“双重边际化”（double marginalization），它由独占区域产生）。对这一点的更广泛讨论，参见 Rey and Stiglitz（1988，1995）。

19 很难辨别一种措施是否是反竞争性的，这限制了竞争当局能够采取的行动范围。类似于“满足竞争条款”的措施，看起来促进了竞争，实际上是反竞争性的——或者如果当局公布这种条款，它会消除企业降低价格的激励。

扩大了。因此，与50或100年前相比，今天有更多的产品市场是能够存在竞争的。科技也改变了企业的有效规模，从而在许多情形下也扩大了竞争的范围。[20]未来，竞争最重要障碍可能都是由政府施加的：不仅包括关税壁垒（正在迅速减少），而且还包括非关税壁垒，包括表面上是出于其他原因实施的管制（比如安全和环境）。这些管制分割了市场，由此降低了竞争的有效性。[21]

3. 市场失灵分析的最新进展

亚当·斯密（1776）"看不见的手"理论认为在一个竞争的市场中，个人在追求他们自己利益的同时最大化了公众的利益，这一定理背后的规律引人注意：通过生产人们需求的商品以及以更低价格生产这些商品，利润会增加。

> 人几乎总是有需要他的同胞帮助的时候，而只期待他们发善心是徒劳的。如果他能够将同胞的利己行为为自己所用，向他们证明如果按照他的要求帮助他对他们有益，他将更有可能取得成功……我们不能指望能从屠户、酿酒人或者面包师的仁慈中得到我们的大餐，而是应该从他们对自己利益的关心中获得。我们针对的不是他们的仁慈而是他们的利己行为，并且永远不要向他们诉说我们的需要而是诉说他们的利益。（book1，chapter2）

我们在上一部分讨论的外部性是这种逻辑不适用的情形，或者更准确地说，是对自我利益的追求违背了公众利益的情形。最近，经济学家已经意识到存在更加广泛的情形，其中市场不能产生有效结果。这些市场失灵取决于证明竞争市场有效性的阿罗—德布鲁模型框架中所隐含的一系列假设。现在才逐渐意识到这种假设的重要性。[22]

创新

创新者通常只能获得创新所带来的社会利益的一部分（换句话说，存在与创新活动相关的正外部性）。对于基础研究和大多数应用研究来说，这是正确的。这里存在一个连续统（continuum）：研究越实用，溢出的程度就明显减

20　参见下面对于传统管制产业（比如电力和电信部门）的重要含义。

21　增强竞争的优点必须与幼稚产业或者战略贸易理论支持贸易限制政策的观点相权衡。尽管资本市场不完善提供了政府补贴幼稚产业的合理基础（Dasgupta and Stiglitz，1988），人们强烈建议使这些补贴透明化（即避免保护）、短暂并且采取维持竞争压力的形式。

22　这些新的市场失灵对于发展中国家的含义在一系列论文和书籍中做了探讨，这些形成了农业组织理论的基础。这方面的两本论文集，参见 Bardhan（1989）；Hoff，Braverman and Stiglitz（1993）。也可参见 Stiglitz（1985a，1988a，1989c）。

少。[23]因此社会回报通常超过私人回报——证据显示这种回报的确非常之高。[24]在基础研究和存在大量溢出的应用研究方面,如果没有政府支持，就会有投资不足。

在发展中国家对科技的采纳和适应方面，也会产生类似的问题。通常，发展中国家使用远远落后于前沿的技术。但是创新者——他们可能承担风险并使用大量资金来确定某一种具体技术在他们国家是否适用——获得他们努力的全部回报的能力有限。如果他们失败，他们将自行承担损失。如果他们成功，其他公司将会看到他们的成功并很快进入。面临这种“赢了归你，输了归我”的情形，企业不愿承担创新的风险。由此导致创新停滞。[25]政府对发展和技术转移的援助能够采取各种形式，包括支持建立制度基础设施（教育和研究机构）。个体生产者的风险为在美国和其他国家成功提高生产率的农业研究和贷款服务提供了理论依据。对政府鼓励出口政策的一种支持观点是，积极参与国际市场有利于通过国际转移获取最好的技术（在东亚国家背景下从市场失灵方面对这些政策提供理论依据的讨论，参见 Stiglitz，1996）。

信息不完美

信息不完美存在于所有经济中，尽管在发展中国家尤其明显。信息是昂贵的，因此人们不会有完美信息。但是信息具有公共物品的许多特性。如果我知道某些信息并告诉你，这不会减少我所知道的信息（尽管可能会限制我利用这个信息所能进行的活动）。因此它具有非竞争性消费的特性。此

---

23 实际上，很多基础研究的成果是无法申请专利的（比如，数学定理）。即使科学的进步能够申请专利，在短期效率（由于新增加一个人或一个企业使用一种观念的边际成本是零，在有专利的情况下，企业拥有垄断权力，因此能够收取超出边际成本的价格）和动态效率之间仍然存在着冲突——这个冲突在标准的阿罗—德布鲁框架没有探讨。

关于市场经济中对科学研究投资不足的早期讨论，参见 Arrow（1962）和谢尔（Shell）（1967）的论文。更近期的讨论，包括强调研发的公共物品特性的讨论，参见 Stiglitz（1986b，1987b，1994b）。

熊彼特（Schumpeter，1942）强调在创新非常重要的市场中，竞争不是围绕价格而是围绕创新展开的。这种形式的竞争被称为“熊彼特竞争”，它明显区别于标准竞争模型中的那种竞争。尽管熊彼特赞扬此类竞争为市场提供了创新动机，但是最近的研究对熊彼特的几个结论提出质疑。企业投资于研发可能只是为了领先于竞争对手，这种行为所需要的研究数量可能非常有限。更一般地，在创新非常重要的市场中竞争一般是比较有限的。可参见 Stiglitz（1994b）和其中所引述的文献。

24 关于综述，可参见经济顾问委员会（1995）。那里引用的证据不仅支持了社会回报远高于私人回报的观点，而且还表明这种投资的私人回报高于其他形式投资的私人回报。这至少可部分归因于资本市场不完美，比如筹集股权资金的难度（由于创新者必须公布有价值的信息以说服潜在投资者提供资金，而这些信息可能被盗用），以及不能用抵押的方式为研究投资融资。

25 尽管市场经济促进创新的能力一直被颂扬为它的一个主要优点，阿罗—德布鲁模型假设，技术不会受到某单个企业行为的影响。技术被假定为外在的。这种假设明显限制了阿罗—德布鲁模型在评估市场经济有效性方面的使用。

外，通常很难不让他人获得我们所购买信息带来的利益；如果我购买的信息告诉我哪里可以便宜地买到某种商品，任何人如果观察我的购买行为就可以推断出这种信息。因此它具有不可排他的性质。

在信息经济学的现代文献中的一个主要论题是不完美信息的市场与完美信息的市场存在本质不同。[26]

- *市场可能不存在*（Akerlof，1970，参见下文）。[27]阿克罗夫对二手汽车市场进行了描述：卖方知道他的汽车是否次品，而买方怀疑销售方愿意出售汽车的唯一原因是价格高于其真正价值。[28]类似的观点也适用于“二手”劳动力市场和资本市场。一个试图从另一个雇主那里挖走一名工人的雇主担心：当前的雇主更清楚这名工人的能力；只要工人的生产率超过工资，他将会给出和我一样的出价，但是如果出价过高，他将会放弃。只有当“提高出价”有足够高的获益，才会有工人的“二手”市场存在（Greenwald，1986）。类似，如果投资者相信股票发行者更加了解企业的前景，他们将担心：只有他们的购买股票的出价高于价值，股票所有者才会愿意出售。因此，只要当风险分散的收益足够大时，股权市场才会存在（Greenwald ，Stiglitz and Weiss，1984）。发展中国家更多的信息不完美导致了更多的市场不存在的情形。比如，良好运转的股权市场所需要的信息基础设施有可能不存在。劳动力市场制度的缺乏（比如良好运转的就业机构）[29]可能促成了劳动力市场内部的分割和僵化。

- *当市场存在时，它们可能不是竞争市场*（Diamond，1971；Stiglitz，1988b）。因为信息的不完美，企业知道如果小幅下调价格，它们将不会赢得市场上的所有消费者：每家企业都面临着一个向下倾斜的需求曲线。如果发展中国家的搜寻成本更高，那么需求曲线将会变得更陡，与垄断市场相关的无效率将会更加普遍。

---

26 参见 Stiglitz（1985b，1989b，1994b）。该文献的一个主要洞见是，具有少量信息不完美的经济可能与完美信息经济存在巨大差异。连续性的标准假设似乎不成立。

27 关于市场为什么不存在的一组完全不同的解释来于 Rothschild and Stiglitz（1976）。他们认为，在逆向选择（即个人的特征各不相同）的市场，存在着“撇脂”（cream skim）的动机，例如，保险公司希望获取最佳风险，或雇主想要雇佣价值最被低估的工人。在保险市场，通过提供免赔额很高的保单而实行歧视，这些保单大多被低风险个人购买。由于免赔额低的保单只会由高风险个人购买，保费将会很高。Rothschild and Stiglitz 证明了这种“分离均衡”自身不是一种均衡，因为低风险个人也许不愿意支付高成本（指有限的保险）将他们自己分离出来。

28 通常情况下市场将存在，但是很单薄。假设二手汽车常常出故障。相对于那些时间价值极高的个人，时间价值较低的个人可能会认为这种汽车更有价值。

29 值得指出的是，即使在发达经济中，政府也常常在促进工人再就业方面发挥积极作用。（这些被称为“积极的劳动市场政策”）。

- 市场可能以价格扩散（price dispersion）为特点（Salop and Stiglitz, 1977, 1982）。[30]同样，由于搜寻的成本较高（比如由于低效的电信基础设施），[31]价格扩散程度可能会更高。
- 市场均衡时可能需求与供给不相等（比如劳动力市场的失业或者资本市场的信贷配给。）[32]企业认识到，降低工资可能会导致劳动力的生产率降低。因此，即使当劳动力过度供应时，企业也可能不愿意降低工资。[33]认为生产率可能随着工资增长而增长从而均衡工资可能超过市场出清水平的理论被称为"效率工资理论"。在发展中国家中，营养不良问题和信息问题更加严重，这种机制会发挥更大作用，有助于解释持续失业的普遍存在。
- 从我们当前的角度来看，更重要的是，只要信息是不完美的，市场本质上永远不是帕累托有效的。[34]这就是说，尽管考虑到信息不完美和信息成本，市场中仍存在着令一些人境况改善而不致使其他人境况变糟的干预（Greenwald and Stiglitz, 1986, 1988; Arnott, Greenwald and Stiglitz, 1994）。尽管在这一结果背后没有简单的直觉含义，下面的例子可能会有助于阐明这个问题。

存在两种重要的信息失灵问题：道德风险和逆向选择。典型的道德风险问题产生于保险市场。被保人缺乏充分的动机以避免他们所投保的事件发生。由

30 标准模型的一个基本特征是"单一价格法则"：同一种商品在市场中各个地方以同样的价格出售。很明显，如果探知市场不同地方的价格需要成本，则不同地方价格会有不同。这些文章的结论更加有趣：他们认为唯一的均衡是价格扩散的均衡。即使没有其他原因，市场也会产生噪音。如果所有的企业收取一个低于垄断价格的统一价格，那么任何企业提高价格都会增加收益（因为如果存在少许的搜索成本，抵达商店的消费者继续搜索就是无利可图的）。但是如果所有的企业都收取垄断价格，一个大企业降低价格以吸引个人继续搜索，从而为自己赢得更大的市场份额就是有利可图的。

31 有证据显示，在发展中国家，通信的改善使得贫穷的农民能够在市场间套利，从而使他们的产品获得平均更高的价格。

32 可参见有关效率工资（Shapiro and Stiglitz, 1984）或信贷配给（Stiglitz and Weiss, 1988）的众多文献。关于综述，可参见 Stiglitz（1986a, 1987a）; Akevlof and Yellen（1986）。信贷配给背后的原理与失业的基本原理一样：当存在过量需求时，贷款人担忧如果他们提高利率，项目成功（或者偿还贷款）可能性最高的借款人将认为不值得借款（逆向选择效应），所有的借款人都会决定从事风险更高的项目，由此增加了违约可能性（道德风险效应）。

33 注意这个结果与信息不完美相关：在完美信息下，产出是能够被观察到并且能够度量，由此报酬能够直接与生产率相关联。如果信息不完美更加普遍，那么市场不出清的可能性变大。在某些情况下，可能存在二元市场（dual markets）——也就是说，在较先进的部门存在着劳动力过量供给，而在不存在信息问题的更原始部门，市场是出清的。

34 标准理论在证明市场的帕累托有效时要求不能存在价格扩散，所有企业面临水平需求曲线，所有的市场存在并且出清。因此，上面提到的每一个问题都会导致无效率。但是更引人注目的是，即使不存在价格扩散，所有企业都面临水平需求曲线，市场存在并且出清，市场均衡一般也不是帕累托有效的。

此，一些成本由保险公司承担。这样，外部性就产生了：随着个人不谨慎程度的增加，所需的保险费也会增加。但是在决定谨慎的程度时，每个个人都没有考虑到这一点。政府干预也许能够改善这种外部性的影响，即使政府不能直接监督个人从而直接确保个人采取适当的行为，。考虑在床上抽烟的危害。政府也许不能监督床上抽烟的行为，但是通过对香烟征税，政府能从总体上限制抽烟，由此在一定程度上降低了床上抽烟导致火灾的可能性。[35]

或者，考虑下面这个选择问题。雇主不知道他们在职业介绍所雇佣的工人的能力。他们向工人支付平均边际产出。因此，当一个低生产率的工人进入劳动力市场时，他将创造一种外部性：他降低了平均边际生产率，由此降低了所有其他工人的工资。同样地，即使政府不能直接观测到个人的能力（因此不能直接纠正这个外部性问题），政府也能够进行征税和补贴，通过鼓励高生产率工人的劳动参与改善其影响。

信息不完美在发展中国家中尤其普遍，原因是生产和信息传播的机构（市场）非常薄弱，并且快速增长会伴随有重大的变革——这种变化对任何经济的信息收集和传播能力都构成了更大的负担。

信息市场的失灵还可能与阿罗—德布鲁框架中的一些隐含假设相关。标准的竞争模型不仅假设技术是外生的，还假设信息的改变也是外生的。个人不需要花费金钱获取额外信息，经济中发生的任何事都不会改变他们的信念。

这里有一种讽刺意义。传统上，市场经济因其信息效率而受到推崇：生产商不必知道每个消费者的偏好，消费者不必知道企业生产每种商品使用的技术或者每种资源的总体稀缺程度。价格传递了所有的相关信息。我们现在认识到一个经济运行所需要的信息丰富得多：比如，我们必须了解不同商品的性质、不同工人和不同投资项目的特性。个人必须知道到哪里寻找他们需要的产品，以什么价位可以买到这些产品。传统理论对于信息的这些维度丝毫没有提及。[36]

35 最优税收将平衡税收净损失（dead-weight loss）和降低火灾损失产生的外部性利益。参见 Arnott and Stiglitz（1986）。

36 一些天真的经济学家认为，信息和任何其他商品一样，竞争市场会确保其有效供应。稍加思考将会发现信息在很多方面不同于标准商品。比如，信息具有公共物品的特性（非竞争性消费与非排他性）。没有任何两条信息是相同的（我不能将同一条信息向你销售两次）。在标准商品的情形中，人们在购买前就知道要购买什么东西。对于信息，根据定义，人们不能事先知道将要获得什么样信息。比如，如果一个人被告知，“付给我一些钱，我将给你想要的信息”，买方显然有激励这么说，“我早已经知道了”，或者“这个信息对我没有任何价值”。尽管在某些理想化的情形中，人们能够通过激励相容合约（比如，如果大家对没有信息时的收入水平具有共同知识，信息的购买者会将增加收入的一部分支付给卖者）解决这些问题；但是一般来说，人们不能解决这些问题。

市场缺失

标准竞争模型假设存在一组完全的市场。但是即便在发达的工业经济中，风险和资本市场也是不完美的。在发展中经济中，市场不完美更加严重。我们现在对这些市场不完美（通常与道德风险和逆向选择问题有关）的起因有了更好的了解[37]——但是在了解的同时我们认识到市场不完美是多么的普遍和广泛。

在一组完全市场不存在的情形下，格林瓦尔德和斯蒂格利茨证明了竞争市场通常不是受约束帕累托有效的（Newbery and Stiglitz，1982；Stiglitz，1982）。[38]许多政府行为可以被视为修复这种市场失灵的尝试——提供学生贷款、创建开发银行并且设立各种社会保险计划，以覆盖那些市场不能提供保险的风险（至少在这些计划设立之初是这样）。[39]

其他人则强调，在市场缺失的情况下，价格不能发挥协调的职能。因此，协调失灵会很容易产生。尽管罗森斯坦—罗丹（Rosenstein - Rodan）的“大推进”（big push）理论也许是最广为人知的这种协调失灵的例子，但是最有说服力的模型则可能是 Rodríguez - Clare（1992）的模型。他认为，企业常常不得不对技术进行选择。如果它们全部选择先进技术，将会存在对非交易、复杂投入品的需求。如果这些行业是规模报酬递增的，这些中间投入品，能够以很低成本进行生产，这使得采纳先进技术从经济角度考虑是合意的。但是如果所有企业都选择简单（原始）技术，对非交易、复杂投入的需求将会很少。这些投入

37　关于这些问题如何导致股权配给的讨论，参见 Myers and Maljuf（1984）或 Greenwald，Stiglitz and Weiss（1984）。关于这些问题如何导致信贷分配的讨论，参见 Stiglitz and Weiss（1981，1986，1992）。关于股权配给和信贷配给的一些宏观经济后果的讨论，参见 Greenwald and Stiglitz（1993a）以及 Stiglitz and Weiss（1992）。

38　在某个层面上，结果几乎是显然的：市场经济通过将价格（边际社会收益）等于边际成本，会达到有效产出。如果没有市场，边际社会成本和收益如何达到相等？

Greenwald and Stiglitz 以及 Newbery and Stiglitz 关注的市场失灵更加微妙：现有市场的生产可能不会处在最优水平。最简单的例子是，一个部门的生产决定对其他部门有风险溢出效应。

39　在某些情况下，比如年金保险，市场提供了一定的保险，但是交易成本非常高（如此之高以至于大多数老年人购买长期债券会更好一些）。尽管在许多情形中，今天的社会保险问题包含了一种再分配的因素，事实是残疾保险、失业保险、老年人健康保险或退休保险的私人市场在这些计划设立之时远发展远远不够。即使在当今美国，社会保障也仅仅提供完全指数化的年金。重大的道德风险和逆向选择问题阻碍私人建立这种市场的事实不一定意味着通过政府提供也不能使福利得到改善，尽管在建立一个计划时，政府必须认识到道德风险和逆向选择问题。

政府在这个领域的行为存在着另外一个依据：只要政府有足够的同情心，不让没有为养老做好准备或者没有购买健康保险的个人承担他们行动的完全后果，则道德风险问题就会产生，这会导致保险的私人供应不足。但是这一问题的解决不需要政府保险，而需要政府的法令。参见 Stiglitz（1993b）。

品会有一个很高的价格，这使得简单技术的选择成为最佳选择。[40]

常常被引述的、也许是最重要的市场缺失是期货(和风险)市场。没有这些市场，投资分配的标准市场机制将不会发生作用。企业不知道它们所生产产品的正确价格。他们必须做出预期，这些预期可能实现也可能不会实现。因此，即使市场社会主义的倡导者也认为，政府必须在分配投资的过程中发挥主要作用。

计划应该会填补这个空缺。但是政府很少拥有确定期货市场价格的信息(如果存在期货市场的话)。指令性计划也不会有更好的作用：企业很少会公开它们的真实计划。此外，计划通常取决于众多变量。即使只是最重要的一些偶然性因素，中央计划过程也无法有效的考虑。对许多国家而言，贸易开放降低了对计划的需求：物资缺口能够很容易由进口和出口弥补。

因此，当今大多数经济学家认识到在企业层面进行计划的优点（事实上所有大型企业都进行计划），这种计划包括了与项目决策相关的详尽分析，其优点远远超出了中央计划的优点，尽管存在着“危险”，企业决策所依赖的预期可能不完全一致（从每个企业不会同时考虑其他所有企业做出的所有决定这一意义上来说）。当然，国家层面的计划和企业层面的计划并不是互相不一致的。问题是，国家层面的计划的价值增加是什么。

今天，计划发挥的作用更加有限：它指引政府的投资决策；通过向回报较高的私有部门提供建议，而扮演一种企业家的角色；识别存在大的溢出效应的领域，在这些领域如果没有政府干预，将会投资不足（鉴于信贷配给的普遍性，在那些愿意按照当前利率支付的借款人之间常常存在着分配投资的可能。对政府来说，将这些投资排序并且设法将资金引向那些社会回报最高的领域是有意义的）。

失业

从某种意义上说，最重要的市场失灵是资源利用不足的情形——尤其是经济萧条时的大规模利用不足。尽管大量文献试图解释这种市场失灵（其中某些与其他市场失灵相关，比如信息不完美），事实是，衰退和低迷比任何其他现象都更削弱对市场机制的信心。今天，工业国家的政府已经承担起

---

40 最近有一些试图将 Rosenstein—Rodan 理论正式化的尝试（比如，参见 Murphy，Shleifer and Vishny，1989；关于更为直觉性的解释，参见 Krugman，1993）。但是这些模型通常假设经济不生产可贸易品，即企业必须依赖国内需求购买它们的产品。因此，在标准的大推进理论中，钢铁行业得不到发展，因为使用钢铁的行业没有发展，使用钢铁的行业不发展是因为缺乏钢铁。最近的理论强调总需求。由于先进部门规模报酬递增，收入的高水平产生对先进部门产品的高需求。先进部门的高产出水平产生了维持需求所需的收入。与此相对比，东亚国家严重依赖出口，这意味着封闭经济模型对发展策略提供的见解是有限的。对这些模型的全面评价，参见 Stiglitz（1993a）。

稳定宏观经济的责任。并且大多数东亚高增长国家的一个共同特点是它们不但担负起这一责任，而且还相当成功将其贯彻执行。[41]

今天，我们认识到市场未能产生有效结果的情形远比传统讨论所关注的有限失灵要普遍得多。但是这种普遍失灵不仅是对市场失灵范式的批评，也是对行动的指引：市场失灵（以受约束的帕累托最优来定义）如此普遍以至于政府在几乎每个方面都存在行动的可能。实用主义的方法要求识别出市场失灵最严重和政府干预最有可能产生重要影响的领域。

4. 超越市场失灵

诚然，即使没有市场失灵，如果市场导致的收入分配不理想，政府也可以起到一定的作用。[42]市场失灵方法仅仅保证了市场的效率；没有人能够在不使其他人境况变糟的情况下生活得更好。

再分配

政策问题的核心是，需要多少以及什么形式的干预来纠正这些不平等。政治言词谴责一个社会中贫富差异的扩大和持续。有人担心，让市场力量支配一切将扩大本已存在的不平等。这种观点在电信政策的讨论中曾经被提出来，作为维持国家垄断的依据。

传统的经济理论提供了一个简单的明确答案：只需要政府进行有限的干预。政府只需要改变收入的初始分配，将其余的交给市场。这个结果就是福利经济学的第二个基本定理。该定理认为，任何帕累托最优的配置能够通过

---

41 新古典综合是对认为市场有效配置资源的微观经济观点与认为资源可能在很长时间内利用不足的宏观经济分析进行调和的一次尝试。它认为，一旦政府成功的令经济恢复到充分就业状态，标准的微观经济分析开始发挥作用。尽管人们普遍接受这一观点，新古典综合只是一种主张，没有得到分析或证据的支持。更可信的假说是存在某些潜在的原因，使市场无法保证充分就业；不管这些原因是什么，它们都通过许多方式表现出来，对经济的整体效率产生了不利影响。大规模的失业只是冰山一角——是对这些无效率的最生动明证。参见 Greenwald and Stiglitz（1987）。

42 什么是理想的收入分配这一问题可以从规范或者描述的角度予以研究。规范的分析方法试图定义能被广为接受的评估标准。经济学家传统上以“社会福利函数”总结这些评价，功利主义社会福利函数（最大化效用的总和）以及罗尔斯（Rawlsian）社会福利函数（使社会中处境最差个人的效用最大化）就是其中的两个例子。有一大批文献讨论这些规范标准的特性。可参见 Sen（1973）；Rothschild and Stiglitz（1973）。

描述性方法试图阐明可通过一个政治过程（比如多数投票）表达的观点。不幸的是，除非施加严格的约束（比如，对选举者的偏好或者选择集合——比如线性所得税系统所产生的选择集），多数投票均衡将不会存在。参见 Foley（1967）；Romer（1975）。

还有第三种方法强调社会的不平等程度能够影响宏观经济行为（增长速度），可能存在与过多不平等相关的外部性。这为政府出于效率原因进行干预提供了根据。可参见关于东亚平等主义政策作用的讨论（World Bank，1993；Birdsall，Sabot 1993；Stiglitz，1996）。

竞争机制达到，只要政府对初始禀赋进行适当的再分配。但是这一理论的条件约束性过强。特别是，政府不能无成本的改变收入（禀赋）的初始分配。在实践中，政府使用了一套旨在进行再分配的政策。这其中包含两组政策：

- *旨在使税后/补贴后的收入分配比市场分配结果更平均的政策*。这种政策包括累进所得税、对低收入家庭的收入和工资补贴以及对诸如住房、健康和食品等特定商品和服务的供应或补贴。对此类再分配计划的激励效果的担忧日益增多，特别是当考虑到它们的相互作用时。在收入增加时，减少住房、健康和食品补贴的效果相当于采取（在某些情况下高于）100%的有效税率。尽管可以通过缩小上述福利政策影响的收入范围来降低这种有效税率，但仍然具有重要的预算影响。在设计再分配计划时，政府必须在再分配性福利的激励效果和预算影响之间达到平衡。最近几年，这种担忧导致对这种广泛的再分配计划的使用有所减少，而倾向于使用其他计划（在下面描述）。[43]

改善再分配性福利的一种方式是增加针对性——确保补贴能够分配到真正需要它或者激励影响较小的人们手中。这是向贫困老年人提供更多再分配性补贴的原因之一，因为他们的劳动力供给弹性可能很低。但是，提供此类补贴对储蓄可能具有不利的影响。

经济学家长期以来认为，提供现金补贴比实物补贴（比如食品和住房）更加有效。但是另外一种相反的观点认为，社会关心的不是不平等本身，而是不平等的某些表现，比如无法获取食品、住房和医药。托宾（Tobin，1970）将此称为“特定平均主义”（specific egalitarianism）。此外，在一些情形下，提供非现金补贴可能会增强补贴的针对性。特别是健康补贴更有可能被那些真正需要这种服务的人获得。提供这些实物补贴还有另外一个原因：来自房屋建筑行业的政治压力为住房计划提供了许多支持，来自农业领域的压力为向失业者和贫民发放粮票的计划提供了许多支持。

实际上，实物福利并没有有效地实现目标。政府的食品补助可能不会带来食品消费水平大幅增长。[44]直接提供住房常常是无效的（每平方英尺的成

---

43 在美国，所得税抵免（earned income tax credit）提高了低收入工薪阶层的税后收入（数量取决于家庭人口数）。最多可能会将一个家庭的税后收入提高40%。对于那些达不到最高转移支付的家庭来说，它们有虚报的动机。在实践中，这个问题似乎不是那么重要。

44 食品的价格弹性相对较低，因此即使食品补贴采取降低价格的形式，它也可能不会导致消费大量增加。如果价格补贴只对一定数量适用，那么对于所有那些消费超过这一数量的人来说，效果等同于收入转移。在提供贫民粮票的美国等国家同样也是这种情形。在美国，证据表明每一美元的食品补贴会使食品消费增加大约10—15美分。此外，通常很难阻止再销售。因此，如果个人希望消费的食品少于他们的食品券提供的数量，那么他们将会以原始价格的一部分重新出售食品券。

本大幅增加）并且干预了劳动市场的运转。[45]（不同地区分别排起的长队意味着一旦个人获得补贴住房，迁移到另外一个地方的动机会大大减弱）。

• *旨在改善税前/补贴前分配的政策*。出于各种原因，包括与再分配税收相关的成本，改善税前/补贴前收入分配（减轻了税后/补贴后再分配的负担）的尝试受到越来越多的重视。

此类活动最重要的一种是旨在提高生产率（特别是低技能个人生产率）的教育和培训。缺乏营养和充分的健康保健，包括出生前的保健，也是导致低生产率的原因，因此，这些地区的教育培训计划也改善了收入的税前分配。[46]

对于社会公正概念的观点变化

政府对重新分配收入干预背后的一个普遍的哲学前提已经发生了改变。传统经济学家使用社会福利函数来探讨这些问题，而发展经济学家常常采取另外一种方法，后者强调“基本需要”（basic needs）。但是最近，讨论的重点已经转移到“机会”上面。与其用结果平等衡量社会公正，不如用机会平等来衡量社会公正。如果社会向所有儿童提供了教育机会，社会就履行了它的责任，即使某些个人没有利用这些机会。[47]

公益品（merit goods）

在某些情况下，政府一贯地拒绝消费者主权的假定，即使这种行为不存在外部性。因此毒品和酒精饮料的消费被禁止不仅仅是出于工具主义的目的（因为它们对社会有害），而且还是基于道德立场。基于同样的理由，政府也许要求个人采取一些行为，因为政府相信这些行为是好的，而不管个人自身对其如何评估。

消费者主权最有力的反例是通常不能自己做出选择的儿童。因此这里的问题是，应由父母还是国家做出决定，比如儿童应该在学校待多长时间？政府做出强制规定的大多数活动与重大的外部效应有关：一个没有受过教育的儿童或者不能为退休储备足够资金的个人更有可能在未来成为社会的负担；一个喝醉酒的司机更有可能导致车祸。[48]

---

45 可携带的住房凭证有助于解决这些问题和公共住房带来的问题：集中在同一个地区为贫困人口提供住房可能会导致社会功能紊乱。

46 最低工资也被用来改善税前/补贴前的收入分配。最低工资的经济后果最近成为大量争论的主题。参见 Card and Krueger（1995）。

47 存在一个深层次问题，即政府是否应该关注个人利用机会的倾向，我们在本文中不能对此作深入探讨。

48 那些没有为养老做好充分准备的人来说，社会做出不支持他们的承诺会很困难。鉴于此，个人有不进行充分准备的动机。关于强制储蓄计划（或者其他强制的保险计划）理论依据的更全面讨论，参见 Stiglitz（1993c）。

5. *政府在建立制度基础设施中的作用*

市场失灵理论首先识别这些市场失灵，然后描述政府纠正这些失灵的可能方式。这界定了政府的经济作用。

很显然——特别是在东欧社会主义国家解体后——政府存在一组重要职能：政府必须建立市场能够发挥作用的制度框架。市场要求有效的合约执行，这就需要有一个规则清晰的法律体系。规则清晰有助于人们迅速达成决定。阿罗—德布鲁模型只是假设个人按照合约规定的方式采取行动；模型假设存在一个执行所有此类合约的法律体系。这个模型没有讨论政府在建立和执行法律结构中的作用，也没有讨论这个法律结构存在的问题，包括执行的成本和不完美。

在合约执行前，政府有责任建立并执行一系列财产权利。今天，经济学家认识到财产权概念的复杂性，比如实行租金控制是将某些财产权从财产所有者向租户的转移；财产的占有使工人在工作中具有某种受限制的财产权，同时由于财产权没有很好界定和分配会带来一定的扭曲。

制度基础设施的其他重要方面包括影响基础设施、金融部门和电信领域的管制。几乎每个政府都有一套管制规则影响这些部门，这些管制的结构对这些部门的效率和功能有重大影响。经济学家关于政府在上述每个领域所起作用的理论基础与市场失灵相关。比如，在电信行业，人们普遍认为电话技术存在自然垄断。[49]科技的变化会决定哪种管制结构是合适的。比如，现在人们意识到电信部门能够被分割成许多子部门，在许多子部门中竞争是可行的，而在一些“瓶颈”领域，竞争是不可行的。在长途电话领域能够存在竞争，但是至少在目前，在将交换台和最终用户相连的“最后一英里”中不存在有效的竞争。监管者的挑战是如何设计监管结构以鼓励在竞争可行的那些子部门中的竞争，同时在非竞争的部分维持管制。这是美国最近通过的电信法的目标。

制度基础设施界定了“游戏规则”。游戏规则反过来不仅仅对效率，而且对公平也产生了重大影响。比如，有人担心设计不恰当的合约和民事侵权法律可能不利于穷人。

在建立制度基础设施时，对公平和效率两种考虑的相互影响常常非常复杂。比如，许多国家对电信行业实施了普及服务（universal service）的要求（并且利用对没有普及服务的担忧作为维持国家垄断的依据）。但是事实是，相对于政府

49 金融领域政府行为的依据远为复杂，并且与一系列源自信息不完美的市场失灵相关。参见Stiglitz（1994a）。

垄断或命令，通过降低价格和增加服务范围而产生的竞争对于扩大服务范围发挥了更大作用，特别是在发展中国家。实际上，政府垄断通常面临严重的预算限制，这导致对提供服务的限制，等待接通电话的时间常常超过两年。[50]

二、政府失灵

如果不存在市场失灵，则不管政府多么有效率和强有力都不能改善资源配置。在市场失灵的情形下，政府有潜在的作用。但是传统的市场失灵分析只是认为，政府能采取一些行动改善经济效率。早先的分析也许低估了市场失灵的范围，但是还可能高估了政府纠正这些失灵的能力。政府干预的批评者提出以下三个主张：

- 政府干预是不必要的；
- 政府干预是无效的；
- 政府干预是反生产性的。

第一个主张在一定程度上被上述的市场失灵否定。但是主张政府不干预的人们认为，政府所做得任何事情，私人领域能够做得更好，并且非市场的（自愿的）安排在市场失灵时（如同外部性的情形一样）总是能够替代政府行为。这两种主张都是错误的。政府通过税收、法规和强制的权力能够做自发安排所不能做的事情。这些权力与约束相连——比如限制雇佣和解雇（文职人员）和政府采购的约束——这些约束会降低权力被滥用的可能性。[51]还存在其他一些约束，比如对做出有约束力承诺（政府可强迫执行私有部门的合约，但是没有外部团体能够强迫政府履行承诺；它们只能是自我执行的（self-enforcing））[52]的能力的约束，这意味着政府也许不能做私人领域能够做的事情。

与此类似，正如科斯（Coase，1960）指出的，在一些情形中，个人之间的讨价还价足以解决外部性的问题，*只要确立适当的财产权*。但是，这些

50 普及服务的批评者质疑，电话服务是否应该被包括在"特定平均主义"涵盖的商品中。电话服务的消费通常是个人预算很小的一部分，它对于与普及服务相关的补贴公平性的整体影响很小。随着国家私有化电信行业并引入竞争，以及随着行业服务范围的扩大，定义普及服务以及设计对效率没有重大不利影响的执行方式变得越来越困难。经济学家通常偏向于选择显性补贴系统（针对消费者而不是生产者，消费者能够做出反映他们偏好的选择）而不是通过交叉补贴实行的隐性补贴。南非最近提议设立这样一个普及服务基金。

51 其他限制需要适当的程序——对政府行事方式和公正进行限制——以使政府不太可能利用权力为某一团体牟利，而以其他团体为代价。

52 政府在某一天规划其行为时，会试图增加它在随后某一日期履行其承诺的可能性。

情形是高度限制性的，通常要求人数较少和完美信息（Farrell，1987）。[53]

实际上，受修复市场失灵愿望激励的非市场（自愿）行为并不总是导致福利改善。比如，道德风险（激励）问题的一个后果是，市场通常对风险提供了不完全的保险。这为非市场机构填补这个空缺提供了动力。但是非市场保险也许与市场保险一样会削弱激励；非市场保险由此可能会挤出市场保险。但是由于非市场制度通常不能像市场制度一样有效的分散风险，因此整体福利将会下降。[54]

第二个主张——政府干预是无效的——的基础是任何政府行为都可能被私有部门抵消的假定。尽管在某些情形和干预形式下，这是正确的，私有部门一般不能够抵消政府行为。[55]对于政府改变相对价格的干预这是很显然的，但是对于其他形式的干预也是如此。

第三个主张——政府干预是反生产力的——可以从一些历史经验中找到部分依据。事实上，即使政府试图修复市场失灵，它们也常常会失败。在许多情形下，它们制定的政策事实上恶化了资源配置。在许多国家，政府自身就是污染的主要制造者。在许多其他国家中，农业政策使环境更加恶化。

经济学家试图描绘导致政府失灵的系统性因素，就像他们分析导致市场失灵的系统性因素一样。只有通过评估这些因素，人们才能对政府干预可能改善资源市场配置的情形做出明智判断。

许多导致市场失灵的问题——比如不完美信息和委托—代理问题——导致了政府失灵。此外，政治过程中集体决策的性质也可能导致政府失灵。许多经济学家尤其强调“寻租”活动的作用。浪费的资源不仅仅包括那些与资源转移（diversion）相关的资源，而且包括“寻租”活动自身消散（dissipate）的资源。租金矩形将被完全消散的假设反过来取决于“寻租”活动中是完全竞争的假设。

53　科斯的主张很简单。假设一个房间必须由吸烟者和不吸烟者公共居住。如果财产权的分配是合适的，比如分配给某个个人，那么空气权的“所有者”将会确定吸烟者还是不吸烟者愿意支付最高的价格。如果干净空气的价值对非吸烟者的价值超过了吸烟对于吸烟者的价值，所有者将会不允许吸烟。除了收入影响以外，是否允许吸烟的决定不依赖于财产权如何分配，而是依赖于它们是否被分配。但问题是空气中有烟雾和没有烟雾的差别是一个公共物品，每个吸烟者都更愿意让他人付钱获得吸烟的权利，而宣称自己从吸烟中获得很少的消费者剩余。当存在许多个人，并且对吸烟还是不吸烟的个人评价的信息不完美时，讨价还价的成本会很高，并且结果是无效率的。

54　参见 Arnott and Stiglitz（1991）。非市场保险增加还是减少福利取决于非市场保险的提供者是否能够更有效地监督道德风险。

55　比如，如果不存在信息不对称并且住户是风险中性的，那么货币政策的改变能够被价格水平的改变抵消，而对实际经济不产生任何影响。经验证据强烈表明，货币政策的确很重要。类似的，在一些情形当中，政府赤字完全被私人储蓄的增长抵消（Barro，1974），但是这些情形是高度限制性的（Stiglitz，1998c）。并且，经验证据表明在实践中私人领域没有完全抵消政府赤字。

正像不完全竞争可能导致垄断利润持续存在一样，“寻租”中的不完全竞争也可能会使租金矩形很少（如果有的话）消散（Stiglitz，1998a）。

此外，我们已经日益认识到政府失灵的许多问题与任何一个大型组织中产生的问题相似。在两种情形中都存在重要的委托—代理问题。和公共组织一样，“寻租”也能够发生在私有组织中。实际上，研究（Boycko，Shleifer and Vishny，1996；Edlin and Stiglitz，1995）表明私有组织中的管理者可能扭曲他们的决定以增强他们获得租金并限制外部进入者竞争的能力。

三、公共部门的表现和职能

评估政府在发展过程中作用的任何尝试必须同时面对政府和市场的局限。在政府还不够有效的国家，这种行动的余地应该受到相应限制。

1. 利用市场机制

政府能够通过一些方式提高效率和职能，并能够通过设计适当的雇佣（行政人员）和采购的规定以减轻上一部分讨论过的政府失灵。在很大程度上，这需要在公共部门尽量使用市场机制，比如，设计并使用绩效标准，[56]以绩效标准为基础建立激励体系，[57]使用拍卖机制进行采购和发放频

---

56 政府还被鼓励在其他方面表现得更像一个市场机构，比如，更加面向消费者，将它们服务的对象称为“客户”，开发出衡量消费者满意程度的标准。

57 但是这里有一个重要的告诫：公共领域内的活动常常与私人领域内的活动有所区别，在许多情形中，很难开发出衡量标准。

私人企业有简单的、概括性的业绩测量方法：利润和市场价值。尽管政府基本上没有可比较的关于绩效的加总统计量，某些活动的绩效（打字、颁发机票、处理驾驶执照）还是可以识别和度量的。重要的是，应该使用的是产出而不是过程和投入作为度量——在太多情况下，报酬基于工人如何遵守标准运作程序。

在许多情形下，公共部门和私有部门活动存在足够多的相似之处，这样私有部门的绩效能够提供一个对比的准绳。比如，尽管每个企业的旅行需要略有不同，但对旅行带来的行政费用估计一个区间是可能的，观察政府机构处于这个区间的何处是可能的，使用相对于这些标准的绩效表现作为报酬的基础是可能的。

但是公共部门内的许多活动不同于私有部门内的活动。公共部门活动大多是行政性的，衡量这些领域内的个人表现尤其困难。我们不知道如何度量集体决定的质量，更不用说任何单人的贡献了。

在许多此类活动中没有一个单一的绩效度量标准。比如，教育。我们能够较准确的衡量学生在某些基本技能上的表现，但是我们在衡量更高阶的认知技能方面则困难得多，更不用说创造性了。一个好的教育体系必须传授基本技能，但是同时还应该超越基本技能增强学生的认知技能和创造性。如果我们根据表现对教师进行奖励，我们会希望衡量所有这些方面的表现，我们尤其希望衡量教师的附加值，也就是说，考虑刚进入学校时学生的技能和能力。事实上，目前我们的度量方法是不完美的。关于计件工资率/绩效系统的局限性的早期讨论，参见 Stiglitz（1975）。最近的讨论，参见 Holmstrom and Milgrom（1991）。

谱执照，使用绩效标准进行管制。开放和透明的体系既促进效率，也减少腐败。

在许多情形中，政府能够利用从私有部门获取的信息提高其自身效率。因此，与政府活动类似的私有部门活动的生产率的信息，可以被用做公共部门的绩效标准。在某些情形中，可以设计出获取所需信息的计划。比如，政府可以要求银行对一部分资金不投保，从市场对这一部分资产的定价中可以获得市场对银行资产风险性的评价，政府可以使用这一信息来决定存款保险的费率。

市场机制还能减少"寻租"活动的范围：拍卖自然资源、频谱、配额等可以筹集公共收入，并降低人为制造稀缺性（比如，通过贸易壁垒）的激励。类似的，在环境管制中使用罚款和可交易许可证不仅确保以最低成本实现环境保护，而且减少了利用监管机制作为竞争工具（比如规定对低硫煤使用洗涤器）的诱惑。

2. 公司化、私有化和竞争

在世界很多地方，对政府有效生产能力的信心大大减弱，从而出现了大规模私有化运动。私有化自身不能确保效率，它也不一定能解决市场失灵的其他问题。一个私人的、不受管制的垄断者与政府垄断者相比，更不可能向消费者提供低价格产品。有一些证据表明，如果没有竞争，私人垄断者可能会变得无效率，并且可能不会具有很高的创新性。

私有化反过来可能会产生许多困难。尽管一些困难（比如与制定垄断价格相关的困难）也许能够通过监管解决（尽管这也需要成本），另外一些困难则可能不会这么轻易解决。比如，大多数政府不愿私有化它们的铀浓缩企业，这部分是出于安全的考虑。尽管原则上讲，这些安全考虑可能通过密切监督铀浓缩和铀浓缩技术的出售和转移得以解决，问题是效率的增加是否

尤其需要注意的是对绩效可以度量的方面进行奖励必然扭曲资源配置，从而将资源更多用于生产可以度量和受到奖励的东西。在教育的情形中，只对基本技能的表现进行奖励将会把资源发展更高阶认知技能方面转移出去。但是，通过设计合适的生产过程减轻这些影响是可能的，比如给不同的教师分配不同的任务（Hannaway，1992）。

准确确定这些问题的程度可能很困难。来看看专利的发放。人们能够很容易的度量专利发放的速度以及成本（使用人一小时来度量和处理）。能够度量对专利的诉讼。能够度量错误率——专利发放以后经诉讼被驳回的比例，经受质疑最终被接受的专利申请的比例，以及质疑得到维持的比例——尽管有很长的时滞。人们不能精确地度量申请人被拒绝的频率，但是知道申请的成本低于申请的预期收益；同样，人们不能精确地度量支付专利费的比率，但是知道支付专利费表明这样做的预期收益高于在法庭上攻击专利的预期收益。

能够超过监管成本和与不完美监管相关的风险。

同样地，一些人担忧如果空中交通控制系统私有化，安全问题可能不会得到充分的解决。一些人持相反观点，认为将负责管理空中交通控制系统的机构与负责执行空中交通安全的机构分开，实际上会提高整体安全性。

私有化的一个重要问题是确保政府得到所出售资产的全部价值。尽管拍卖能最大化收入，但是即使通过拍卖，如果竞标者很少或者竞标者之间信息不对称，政府也只能获得全部价值中的一小部分。在实践中，特别是当政府试图迅速处置资产的时候，竞标者的数量可能很少。此外，相对于公共部门，私人竞标者通常冒更高的风险，实践折现率也更高。[58,59]

如果这些公共利益问题不能通过监管得到充分解决，政府仍然有另外一个选择：公司化。公司化是指建立非常类似于私有企业的结构。通常有一个硬的预算制约存在——公司必须依赖某种收入来源（销售，门票（ticket user）费）支付它的成本。公司可以像私人企业一样借款。根本的区别在于所有权和治理结构：企业归政府所有，政府官员通常在治理中发挥重大作用，尽管受影响的私有团体（比如航空公司）可能也发挥重要作用。

介于正式的公司化和传统公共部门机构之间的是以绩效为基础的组织（PBOS）。如果存在许多传统的类似生产的活动与公共政策的考虑相混合，那么这些组织形式可能非常合适。因此目前美国和英国将它们的专利和商标办公室转化成以绩效为基础的组织，期望这种与发放专利（保护范围、新颖性）相关的政策问题能够与标准处理方面有效分离。

这里要强调的重点是存在一个制度安排的连续统（从政府企业到私有企业）。证据是，私有化的许多收益发生在私有化之前——它们来自公司化过程，来自实行有效的个人和组织激励。

也许比所有权问题更重要的是竞争问题。一个受制于严格预算制约和竞争的政府企业可能与私人企业的一样有效运行。[60]尽管在政府发挥积极作用的许多

58 如果资本市场是完美的，则明显不是这种情形。但是资本市场不是完美的。这些因素必须与私有化产生效率提高做出平衡。在某些情形中，效率提高可能相对较小，而在其他情形中，则可能非常大。

59 先前提到的 Sappington—Stiglitz（1987）的私有化基本定理确定了政府能够获得资产的全部价值和全面执行其他公共目标的条件。但是这些条件是高度限制性的，与市场产生有效结果的条件非常类似（福利经济学的第一个基本定理）。

60 参见 Canadian National Railway 和 Canadian Pacific 之间的对比，援引于 Caves and Christensen（1980）。

领域，竞争的范围是有限；在这些部门的某些部分，一定的竞争是可行的。[61]

3. 干预的形式

公司化还是私有化的问题只是当存在市场失灵时选择干预形式的一部分。在许多情形下，政府仅需要进行财政干预，比如对某些具有正外部性的商品生产进行补贴。在其他情况下，政府通过管制进行干预，尽管在上面提到，有人强烈主张应该使这些管制尽可能的以市场为导向。在另外一些情形中，政府进行生产（直接生产，或者（越来越）通过公司化的形式）可能是合适的。最后，政府能够发挥催化作用；它能够帮助建立市场和制度，在其建立之后取消积极干预。比如，美国在通过联邦国民抵押贷款协会（Federal National Mortgage Association）（一个政府资助的企业）建立了一个抵押贷款证券化的全国市场之后，政府在这一市场的作用就一直非常有限。

选择适当的干预形式有一个很简单的方法，特别是对于发展中国家。如果我们首先认识到竞争性市场为经济效率提供了强烈激励，并且先前描述的约束制约了政府所能采取的行动范围，那么问题就是，在保证公共目标实现方面，政府能够发挥的最小作用是什么?[62]这些活动（比如，采购某种服务）的某些部分能够遵循竞争市场的规律吗? 在许多发展中国家，市场非常薄弱，竞争过程可能不起作用或没有效率；私有化可能会增加成本。在这种情形下，政府可能会通过鼓励形成新企业的方式，试图建立一个竞争性市场。

和经济学中其他地方一样，这里也存在权衡（trade - offs）。公共目标和私人激励也许不会完全吻合，但是只要它们足够吻合，就可以更多的依赖私人激励达到公共目标。看一下空中交通控制系统的私有化。公众对安全十分关注。但是如果存在资本化充分的航空公司，对它们来说声誉受损将使其遭受重大损失，那么对安全的关心可能与公共管制的情形不会有很大差别。[63]另外一方面，国家可能希望它们的教育机构在国家建设中发挥重要作用。但是这些社会化目标可能与私人激励相冲突（人力资本形成、信号问

61 另外一方面，我们必须小心的认识到，许多公共部门生产的商品与私有部门提供的商品存在本质差别。比如，私人教育还是公共教育的选择问题就要考虑许多因素，这些超出了供给效率的范畴。

62 这个问题令事情变得非常绝对。在许多情形下，争论的问题是交易成本。比如，政府能够在私有市场上获得秘书服务，但是交易成本（包括投标过程，建立工作条件，根据环境的变化改变这些条件）可能远远高于直接雇佣秘书的成本。这个问题与科斯在他对企业界限的分析中提出的问题一致。参见 Coase（1937）和 Williamson（1975）。

63 政府在确保航空公司资本化以使它们拥有合适激励方面，或者在确保它们有足够保险（或债券）以使保险公司（债权机构）具有监督安全的激励方面可以发挥作用。鉴于对整个行业声誉的溢出效应，这些私人动机也许仍然是不足的：一次事故的社会成本也许会大大的超出私人成本。

题)，并难以在一个合约内具体规定。在这些情形下，由私人提供教育可能产生更多的问题。

四、案例研究

根据上面提到的原则，我简要回顾一下政府传统上发挥积极作用的几个重要领域。在具有成功发展经验的国家——包括当前的工业化国家和新兴工业化国家（NIC)，得到广泛政府支持的领域具有一些相同的特点。政府提供了我所称的制度和经济基础设施：它们提供了一个促进竞争（反托拉斯政策）的法律框架，企业在其中能够相互作用（合约执行)；它们普及教育，促进研究和技术（知识基础设施）的发展；它们确保（通过管制或政府直接提供）存在物质基础设施能够提供有效的交通和通信；它们确保存在健全的金融体系。今天，大多数政府已经超越了这些措施，认识到生活水平中还存在其他重要方面没有被 GDP 统计数据所刻画。政府已经采取措施保护环境以及消费者和工人的健康和安全，并提供了一些基本的社会服务，尤其是那些影响儿童生活前景的服务。

1. 基础设施的提供

政府的一个传统责任是提供基础设施。但是人们日益认识到，许多基础设施可以由私人提供（融资和经营)，前提是存在合适的管制结构。上面提到的电信行业也许是最生动的一个例子——各个国家陆续用私人垄断取代政府企业，并试图在该行业的大部分领域建立竞争市场。

1995 年 3 月，先进工业国家（G－7 国家）采纳了一套指引日益重要的基础设施部门发展的原则。这些原则强调私人投资和竞争，但是承认需要一定的监管，因为至少在近期内，特别是在本地市场，垄断因素仍会存在，至关重要的是这些因素不会被进一步利用。因此这些原则明确承认开放性进入（open access）的重要性。它们还承认了公平和更广泛社会目标的重要性，指出普遍服务和内容多样化非常重要。[64]

1996 年 4 月，一个大型发展中国家集团与 G－7 国家在南非举行会议，

---

64 改善的电信系统容许更大程度的多样化；拥有更多的电视和电台频道是可能的，由此使各种观点的表达、语言和文化内容的多样化成为可能。有一些人担忧这些新技术将产生一个竞争更激烈的观点和文化市场，在这个更具竞争性的市场中，一些观点和文化可能会取得主导地位。这种观点的支持者不相信消费者主权（参见上面关于公益品的论述），或者担忧存在“网络外部性”，市场解决方案可能不是社会有效的。另外一方面，这些文化多样性的主张可能只是国内行业为寻求保护而制造的借口。

讨论如何将这些原则应用于发展中国家。这些发展中国家由于电信行业开放带来的降价和服务扩张很清楚地显示，一个竞争的、由私人提供服务的电信部门在发展中国家是可行的。实际上，有观点认为，由于发展中国家公共资源更加稀缺、政府技术能力更加有限以及当前基础设施缺口更大，对竞争性私有部门的需要也更大。相对于政府（即使政府具有普及服务的目标），竞争将会更有效地降低价格和扩展服务。因此，至少在不远的将来，公平和效率之间可能不存在真正的权衡。工业国家提供这些服务的公司之间的激烈竞争使发展中国家被剥削的可能性减小。只要存在公开的体制，比如，如果可以通过透明的拍卖出售频谱，发展中国家的客户将会从竞争中获益。

同样很明显的是，即使在某些国家的电信行业存在着顽固的公共垄断者，可以有效抵制私有化和竞争；仍然有大片它们不提供服务的领域（比如手机）。这些国家可以开放这些"增值"服务的竞争。尽管这么做的国家不会享受到开放整个电信领域所带来的丰硕成果，但是这种渐进的方式仍然能够产生巨大的收益。

一个类似的增加竞争可行性的模式出现在电力行业，在这个行业中电力传输被认为是一种自然垄断（因此必须受到管制），但是发电可以存在竞争，其前提是建立适当的管制结构。

私人道路建设领域刚刚受到关注。尽管对这些道路使用者征收的通行费可以被视为一种受益税（benefit tax），有人仍强烈主张使用受益税，特别是在面临预算紧张的国家——通常是发展中国家。道路使用费支付道路成本的要求提供了一个严格的成本—收益检验，尽管它可能阻止修建一些有很高消费者剩余的道路，但是却确保了成本超过收益的道路不会被修建（或者即使被修建，损失不会由纳税人承担）。这些收益（以及让那些从公共服务中受益的人付钱导致的公平的改善）可能远远超过征收通行费所产生的利用不足的社会成本。

2. 金融部门

经济的金融领域有时被比做大脑：一个运转良好的金融领域确保了稀缺的资本得到有效配置。东亚奇迹的一个突出特点是，这些国家能够对大量资金进行有效分配。在资本快速积累的其他情形中，资金—产出比例大幅上升。金融领域与信息相关：它可以找到好的项目，并监督资金的使用。正如我们指出的，尽管标准的市场机制（价格体系）在许多情形下运转良好，但是如果信心问题变得严重，它们将会产生问题。即使在发达经济中，传统的市场也不会仅仅依赖价格体系来分配资金。贷款不是提供给那些愿意支付

最高利率的人，股权也没有提供给宣称具有最高预期回报的投资者（实际上，Stiglitz-Weiss，1981 年关于信贷配给分析的一个主要观点是，随着贷款者要求获得更高的利率，预期回报实际上会下降，这既是因为对贷款申请人的逆向选择——最可能偿还贷款的申请者认为不值得以高利率借款——也是因为逆向激励效应——在高利率水平上，贷款人被鼓励承担更高的风险，由此增加了违约的可能性）。

银行分配资金，对项目成功的可行性做出判断，这非常类似于一个政府部门对提案的评估过程。它们之间有两个差别：做出错误决定的银行将会破产，而政府机构最终只是让公众买单。银行只关心私人回报，而政府机构关心社会回报，在发展过程中这两者可能存在巨大差别。因此，有一些证据显示，工厂和设备投资的社会回报可能超过私人回报（De Long and Summers，1991），而投机性房地产投资的社会回报非常低（特别是当考虑到房地产投机常常使整个金融体系不稳定，并会影响住房成本）。促进出口的贷款会有很高的社会回报（特别是当政府干预导致外汇稀缺时，但是即使在没有外汇管制的情况下也会有很高的社会回报，因为它们有助于建立高标准和技术转移），但是对海外市场情形不了解的国内银行可能认为这具有很高的风险。与此同时，对国内垄断者的贷款可能具有很高的私人回报（因为银行可以得到偿付保证）。

许多成功的新兴工业化国家通过对某些领域进行优先贷款（并限制某些领域的贷款，比如耐用消费品和投机性的房地产投资）同时设法对个人贷款实施商业标准填补了这一缺口。注意到私有部门提供的服务存在缺口（比如，缺乏债券和股权市场，无法从银行获得长期贷款），政府创造了一些制度和市场。但是它们建立的开发银行基本根据商业原则（尽管这些原则承认社会和私人回报之间的重要差异）经营。值得注意的是，即使在发达国家中，政府在拓展金融市场方面也发挥了很大的作用，比如将抵押贷款证券化和提供学生贷款。在某些情形中，政府的干预主要是企业家性质（entrepreneurial）的：在某个关键时刻，没有任何政府协助，证券化抵押贷款的市场可能就无法生存下来。

最后，在所有的经济体中，政府提供了金融市场有效运转所需的制度基础设施。股权市场需要有强有力的反欺诈法和高审计标准——这两方面增强了人们对公平竞争的信心，从而巩固了这些市场。今天人们普遍达成共识：政府有责任维持银行体系的安全和稳健；存款保险和设立最终贷款人减少了导致金融不稳定的挤兑的概率。这些行为可以从标准市场失灵中找到依据

(Stiglitz, 1993a), 但是是实践，而不是理论，推动了政府实行那些当前较发达经济已经存在的类似政策。[65,66]

五、结论

市场是经济增长的引擎。标准市场模型仅仅抓住了市场的部分优点，包括为创新提供激励。但是尽管市场有很多优点，仍然存在着私人动机与公共利益不完全相符的重要情形：比如企业可能产生过多的污染并在基础研究方面投入过少。这些市场失灵很重要，因此需要政府发挥作用——维护和改善环境，保证教育机会并推动技术和基本研究。为了对政府的作用范围得出一个平衡观点，人们必须同时考虑私有部门的优势和局限以及政府的优势和局限。不管政府承担什么任务，必须确保这些任务能够以最有效的方式，并且最有利于提高私有部门效率的方式执行。最近几年，我们在理解这些任务执行方式以及公共部门内部可替代选择的范围方面取得了显著的进步。

许多发展中国家面临的挑战是，尽管市场失灵可能更为普遍，但是政府纠正这些失灵的能力可能更加有限。鉴于这些局限，政府将需要确定它们行为的优先次序。最优先的领域包括建立一个使市场能够发挥它最擅长作用的制度框架和经济环境（包括健全的宏观经济政策）以及关注同时促进经济增长和提高公平性的活动，比如对人的投资。

---

65 比如，监督和与一个金融机构的财务状况有关的信息是公共物品。系统性金融失灵存在很大的外部性，这意味着个人机构可能不够小心。

66 在不同目标之间通常存在着权衡：对进入的限制可能会增加银行的特许权价值，由此通过激励效应直接提高银行体系的安全和稳健性。但这种约束也会减少竞争程度。不同情形的国家对这些因素进行不同的权衡。在这样做时，应该注意银行提供一系列服务，其中一些服务竞争可能非常有限，而另外一些服务的竞争可能非常激烈。通常对存款服务的竞争是激烈的，但是对向小型企业的贷款（由于该过程的信息密集性质）竞争可能非常有限。

关于政府作用的新视角*

谨以本文纪念 Recktenwald 教授。1998 年 2 月 3 日，作者第二次获得两年一届的 Recktenwald 奖的纽伦堡表彰会上做过的演讲是本文早期的简单版本。[1]本文的主题，除了反映 Perlman 教授终生对新古典范式的质疑与对集体行动的强调，也反映了 Recktenwald 教授一生对公共经济学领域的兴趣追求。本文除了提出一个政府角色的新视角——明显的考虑到市场的不足，也认识到政府的核心限制。

我们耗费大量精力去研究公共财政——或者更宽泛说——公共经济学，是基于如下三个前提：

— 集体行动很重要；

— 就政府责任和效率方面来说，尚有改进余地；

— 理性的和科学的分析，加上细致的历史研究有助于看清如何最有效的完成这项任务。

过去 5 年来我在白宫和世界银行的经验，已经加强了我对这方方面面的信念——公共部门在改善其绩效与改善其所本应服务的人民的生活水平方面，仍然大有可为。

现在，我将要描述理论，经验和历史是如何改变我们对下列四大核心问题答案的看法的：

— 政府应该做什么？

— 政府的活动应该在什么层面上来执行？

— 政府应该怎么去做它应该做的事？

— 政府应该怎么保持与人们的关系？

第一，关于政府应该做什么的问题。通常人们会问政府是否过于庞大。但这实际上不是一个重要问题。关键的问题应该是：政府是否在做正确的

* “New Perspectives on the role of the state”, in *Editing Economics*; *Essays in honour of Mark Perlman*, H. Lim, Ungsuh K. Park and G. C. Harcourt (eds.), Routledge - Taylor & Francis Group, 2002, pp. 216 - 227.

1 在那次会议上，纽曼（Neumann）教授对我对信息经济学的贡献做了一次极好的介绍，对此我异常感激。

事情。

我们对这些方面的思考几十年来经过了几个阶段的发展。人们通常认为，亚当·斯密为“为何市场比政府能更好处理经济需求”这一思想提供了基本原理，实际上，他给出了一个更微妙的信息。他认识到集体提供物品的重要性，以及政府在提供特定物品如教育等过程中所扮演的角色。在随后的150年内，这一视角被精确地提炼为我所称的“市场失灵”方法。譬如，某些项物品——比方说，污染——市场提供得太多，某些物品——譬如研究——市场提供的太少。大约10年前，我和格林瓦尔德的研究揭示，市场失灵的范围要比之前所认识到的大得多。我们揭示，当出现不完全市场或不完美信息时，市场均衡的结果甚至连“约束帕累托最优”（constrained pareto optimal）都达不到。[2]

与此同时，尝试划定政府作用范围的反击开始了。这样的反击有三大论据：政府是有害无益的，效率低下的，不必要的。很奇怪的是，这些论述的极端的版本只有美国人在意，但是大意已经传遍全球各国，而且几乎在每一次政策讨论中都被引用。

第一个命题——政府对增长与发展必定是有害的，只要看看东亚过去几十年来的进步，就可以轻易对此命题加以驳斥。[3]巨大的政府干预，看来并没有阻碍到韩国、泰国、新加坡和其他高速发展的东亚经济体的增长率。与此相反，我要论证的是，政府的干预实际上对促进空前高速的经济增长有巨大的作用，这种增长是如此巨大，即使是近年来的严重的危机也不能抹杀它。我们并不是要讨论危机产生的原因，但请让我简单的提几句：正是政府在某些领域很多方面做得不足，才导致了这种结果，比如说，没有增强管制与监督就迅速的推行金融自由化。

略微翻阅一下美国的发展史就不难发现，有选择的政府积极干预主义的想法并不新鲜。美国政府为几个关键部门提供了主要的信息和专业知识，而这些部门对美国的经济增长有很大贡献。举例来说，基本上是美国政府建立

2 参见 Greenwald and Stiglitz（1986）。

3 作为评论，请参见 World Bank（1993）或 Stiglitz（1996）。政府对经济有不利影响这一视角的热心鼓吹者中，要数弗里德曼最为昭著。例如，Friedman［1996（1962）］。虽然他列举的政府对经济有不利影响的几个例子是富有说服力的，但是，全面来看，应该说成败各半。而且，尽管有个别案例说明强的经济增长与限制性的政府角色相关（比如说，中国香港，即便如此，政府的角色也要比自由市场教条主义者所普遍认可的要大得多，譬如在住房、基层建设、金融市场管制等方面），也是有其他例外情况的。主要的成功例子，从美国到日本，再到亚洲的四小龙，都要求政府发挥重要作用。

了电信行业。1842 年它为第一条从巴尔的摩到华盛顿之间的电报线路提供资金。只要新技术展现出生命力，允许随后私人部门的发展，政府就不再发挥作用。政府的催化作用是很明显的。近来，互联网就是由联邦政府以很小成本所开发的，而它带来的巨大效应已经影响了现代的商业运作方式以及现代的生活方式。

我可以很容易就给出过去几个世纪以来政府积极干预主义取得成功经验的例子。譬如，大部分人相信，19 世纪美国农业生产力的巨大增长，可以追溯到 1863 年《莫雷尔法案》(*Morrell Act*) 所始创的农业拓展服务的土地授予人团体的建立。更广泛地说，联邦政府在美国教育中扮演的角色早在 1785 年就开始了，这甚至早于美国宪法的确立。

当然，政府确实也会有做错的地方。不过，上面的例子说明了，并没有什么充分的证据认为政府是有害的。从平衡的角度来看，政府取得的一系列显著成就——刺激经济增长，调节不平等，提供安全保护网等表明政府在增长和发展以及更大范围提高人民生活水平方面具有有益作用。

成功的或者失败的故事，可能不像大政府主义的批评者（那些认为政府必定有害）所提出的论据那样富有说服力。他们寻找政治过程中的一些固有行为，确认在政治家的激励和政治家所应当服务的人民的激励之间存在着不同之处。[4] 这类"代理"问题是很重要的，当然，它们在私人部门的情况至少跟公共部门一样严重。而在那些绩效（特别是个人的产出）通常难以评估的活动中，[5] 代理问题就显得更重要了。

下面的讨论说明，今天的政府就像企业那样，可以尽力去缓和这些问题。更为重要的是，这些问题的出现是决定政府应该做什么和应该怎么做的决定因素。当然，政府也还可以发挥其他重要作用，我们将在后面讨论。

在政府的诸多作用中，一个最为广泛接受的就是维持稳定。但是政府干预的批评者（例如弗里德曼）就认为，在这方面，政府已经失败了。不过，这些对政府宏观经济绩效的批评并不为具体实证分析所支持。斯蒂格利茨就曾说明，自第二次世界大战以来，经济低迷的时间已经变得更短，而经济扩张时间则比第一次世界大战时变得更长。而且，在早期，经济低迷是可以预测到的（因此，可以由及时的政府行动来避免），而第二次世界大战以后，情况就变了。斯蒂格利茨将此解释为政府已经采取行动，抵

4 Buchanan (1986)。

5 Edlin and Stiglitz (1995)。

消任何可以预期到的经济衰退；只有不能预期到的事件——譬如油价冲击——导致了经济低迷。做个对比，早期的经济复苏是随机的。但是第二次世界大战后，经济低迷的时间越长，随后的复苏机会就越大。斯蒂格利茨再次将此解释为政府政策限制了衰退的持续时间与严重性。

来自美国和东亚的证据打击了对政府的第二项批评："政府做的任何事情都将被私人部门所抵消"。[6]在讨论货币政策时，这对政府低效率的第二项批评最经常被引用，不过，即使是这一狭义的论证也不无缺点。例如，新古典宏观经济学所发展出的关于政府不能影响到经济的扩张与紧缩的定理是基于一些非常特殊的假设条件。这些假设条件既没有解释信息不对称反应的时滞，也没有解释政府无力改变企业与家庭所面临的相对价格这一事实。稍微仔细的查阅一下文献就知道，私人部门通常并不能抵消政府的干预行动。

最后对政府的批评，在某种程度上是最深刻的："为什么我们首先需要一个政府，而不是自发的组织、企业、家庭和集体社团?"[7] 我将引用迅速发展的公共物品理论来回答这一问题。尽管对自发组织及其行动的范围的认可近年来已经大为增长，但是，很少有人会认为像国防这类公共物品可以由私人来提供，而不会引起"搭便车"问题。[8]大多数的社会早已认识到这一问题，所以只允许国家政府作为唯一的全体公民普遍认可的组织，拥有特定的强制力量，去干预并缓和"搭便车"问题。[9]每一个特定的个体都是相关国家的公民，而公民的身份既有权利，也有义务。

一、政府的局限性

尽管政府拥有独特的权力，不过，特定的约束限制了政府与私人部门的有效竞争。第一个限制就是由公民所制定的严格规定。大多数社会已经认识到，那些有助于政府提供公共物品的特征最终被用于损害社会。应有程序的法律框架、平等权利的强制性条款和关于公民服务的广泛性管制措施是最平常的用来处理这类危机的例子。尽管这些限制非常具有审慎性，但也意味着政府不能像私人部门那样有效率地行事。一位公共部门的主管，不能像私人

6 这一思想与 Lucas（1976）的联系最密切。

7 Coase（1960）。

8 即使在下面这种外部性的例子——对不同个体的影响的信息是不完美的或者取得这些信息是有成本的——自发的解决将不可行。参见 Farrell（1987）。同时，对自发解决方案来说，交易成本可能也要高得多。

9 对这一看法的更详尽讨论，请参考 Stiglitz（1989）。

企业的经理那样，简单地雇佣并支付相应薪金给他认为最适合特定工作的雇员。一方面，这些规定对防止政府腐败与任人唯亲、裙带关系等方面起到了合理的作用。这可以防止纳税人为职业技能被过度夸大的政府职员支付不公正的高薪水。另一方面，公民服务条款的规则可能使政府机构难以吸引到合格的职员。

第二个限制与政府的本质以及政府无能力做出具有约束性的承诺有关。政府可以执行私人部门的承诺，但它本身不能做出类似的承诺。更确切地说，法院可以确保遵照宪法来立法，同时，政府执行与私人部门的协议。但最终，政府作为一个能够执行它自身承诺的唯一机制的整体，就产生了交易成本——修改与重新拟定它本身协议的成本。这一成本可能非常低，譬如一场政治运动宣誓，但也可能非常高，譬如修改宪法条款。然而，如果政府愿意承担这些交易成本的话，它基本上可以打破任何承诺。

总结起来，政府既有权力也受到限制。正是这些限制使得它与社会中的其他形式的组织区分开来。社会有不同的方法来参与到集体行动中去，而每一种方法既有优点也有缺点；集体的或者私人的行动可以在不同程度上用以处理社会的需求。我们应该把我们的注意力集中于如何决定什么程度的公共与私人行动的组合是最有效率的，例如，在处理市场失灵和分配等问题时，我们应当努力去寻找超越市场的解决方法。而问题答案将依据每一个国家的具体情况而有所不同。尽管，市场失灵的情况在发展中国家要更为严重，但是，这些国家的政府处理这类问题的能力却受到更多限制。因此，在发展过程中，就政府的“适当”规模而言并没有一致的看法。

二、关于政府作用的思想沿革

过去的50年来，关于政府的适当作用的思想已经经历了三个阶段的沿革。

第二次世界大战过后的几年里，我们接受并实际上鼓励大政府的存在。俄罗斯成功地从一个贫穷落后的国家发展成为——以当时看来——现代的经济体，被认为是一个富有启发性的模范。对计划的过分强调，以至于很多国家最终走到了建立计划委员会这一步。计划的思路同样也影响了人们思考政治的方式，那个时代的一些教科书甚至描述了民主与经济增长之间权衡的痛苦替代关系。在世界银行内部，我的前任钱纳利（Hollis Chenery）对那场争论贡献了很多娴熟的计划模型和有趣的思想。

然而，越来越多的经济学家相信，这些模型忽略了激励、制度和经济运行所必需的其他关键因素。对大计划政府的信念在20世纪70年代开始瓦

解，即使钱纳利后期的工作也表达了他对计划方法的局限性的越来越多的理解。中央计划的理论基础受到猛烈攻击：很简单，人们不可能在一个集中的地方获得关于现代的、复杂的经济运行的必要信息。给定这些局限性，中央计划的成功很短暂，就不令人奇怪了。生活在高度干预主义的国家的人们牺牲了经济机会、民主和自由。

然而，我们应该记住，计划—干预主义者的策略的源头是：市场本身似乎没有能力促进经济发展。就像我早前所暗示的，市场失灵的方法为解释为何不能信赖市场提供了一个理论结构基础。但是问题却变得更深刻：它们关注企业家精神与创新的缺乏，这是传统经济范式所忽略的，尽管企业家精神与创新在早期经济发展的讨论中占据了中心位置，可以参见 Schumpeter (1942，1986 (1946))。

随着前苏联体系的中央计划的局限性变得越来越明显，很多人试图将自由市场价格的配置效率与社会主义结合起来，以创造市场社会主义。不过，我要论证，市场社会主义的想法对理解是什么驱动市场经济运行来说，确实是失败的。在《社会主义走向何处》中，我将市场社会主义的这一缺陷归结于新古典经济学的误导性思想。[10]市场社会主义强烈地相信价格体系的力量，这部分是由于新古典经济学所声称的：价格是使得市场经济运行的核心机制。然而，现在我们认识到，这一新古典范式忽略了企业家精神、创新以及其他重要因素，而这些因素对市场经济的成功运行都是最重要的。市场社会主义经济可能比“指令—控制”式的经济要稍微成功，但它仍然没有抓住市场经济的完整面貌，并且，很明显地没有达到那些鼓吹市场社会主义这一方法的人所希望的那种成果。

直到 20 世纪 80 年代末期，人们才普遍认识到计划与政府干预自身都不可能促进经济的发展。几乎所有的经济学家都认识到，政府不可能负责所有的事务，而有些人甚至更进一步争辩说，政府本身就是问题的所在，而非解决方法。[11]流行的观点是市场是主角，而政府只承担极为有限的矫正市场失灵的任务。市场失灵的定义也非常狭隘，只留给政府保持收入稳定，提供公共物品，矫正诸如与环境相关的大的外部性这样的角色。

很多遵循上述政策的国家没能取得更高的经济增长，对这种特殊观点的

10 钟摆似乎在两个极端之间摆动：从计划模式中一个非常强的政府的角色，到强调政府角色“最小化主义”和政府失灵（譬如那些“寻租”所导致的）而非市场失灵的另一个极端。

11 Krueger (1986，1990)。

不满也愈积愈多。相反，我们看到没有严格遵循这些政策——特别是那些关于放松管制与自由化的政策——的东南亚国家，取得了快速的经济增长。

三、政府作为市场的补充

第三种观点认为市场发挥核心作用，但是政府对于市场的良好运行也起到重要的作用。它认为政府的作用不仅仅是执行矫正外部性的庇古税收，也通过提供使市场存在和良好运行的信息与制度、人力与物质基础结构，对市场进行补充。

金融市场的运转揭示了政府与市场的互补性。我们都认识到金融市场的重要性。例如，很早以前，健康发展的金融市场在稳定与配置储蓄方面的作用就已受到广泛的认可，特别是1995年墨西哥危机和近期的东亚金融危机之后，这一话题就比以往更能激起大家的共鸣。我们都应该认识到政府在金融部门的作用：几乎每一个拥有高效率金融市场的国家都有一个扮演主要管制角色的政府，以及保护小股东权利的强硬的法律体系。

捷克发展资本市场的经验凸显了资本市场立法基础的重要性。薄弱的法律结构，证券交易委员会的缺位，实际上默许了公司掠夺小股东的权益。当证券市场发生这种掠夺时，人们就对其丧失了信心。[12]

政府对金融市场的干预行动可以视为揭示了政府与市场的互补性。当政府很好地执行了它的监管角色时，金融机构就会为聚集资金和有效地执行金融中介职能而互相竞争，这样，私人部门也就能很好地执行自身的角色。

电信与电力部门的技术进步显示了对政府介入范围灵活性的需要。我们通常认为电力与电话是自然垄断行业，只能容许一个国有企业或单个公司存在，强硬的管制者要防止垄断势力的滥用。经济学系教授了这种方法，而世界各国则在实践上执行这一方法。然而，技术的变革，已经迫使我们去改变以往的视角。我们缓慢地认识到技术的发展，而这种发展减低了垄断的范围，并使得某种程度的竞争变得具有可行性。例如，现在我们认识到，我们可以在电力行业引入竞争。长线的电力供应也许仍然是一种自然垄断，不过，包括美国和英国在内的几个国家已经走向一种开放市场准入的体系——任何一方都可以将他们的发电厂连接到电力供应网。这些国家对电力的供应介入更少，而竞争则相当有效。

电信政策也以类似的方式发展，尽管局域的短途电信服务高度集中，长

12 Levine（1999）。

途电话服务已经相当具有竞争性了。以此看来，政府在这些行业中的角色需要重新定位。关于这些部门的管制已经改变，现在，管制者必须确保自然垄断的特定部分并没有被用来获得对行业内部其他潜在的竞争领域的垄断控制权。

当面临技术变革时，政府的行动也应当有灵活性并能根据技术变革进行改进，肉类包装行业就提供了这样一个普通的颇富启发性的例子。政府对肉类包装行业的管制是始于作为一种“增强信心”的手段，以使市民相信他们所购买的肉类是安全的。在辛克莱（Upton Sinclair）的《丛林》一书中图文并茂地揭示了芝加哥牲畜饲养场恶劣的卫生条件，之后，肉类包装行业自身开始寻求一种更为严格的政府管制措施。政府为可观察的检查建立一种可信的体系，从而很好地补充了私人部门的不足。然而，随着几乎不可见的能传染疾病的微生物的发现，以及微生物学的进展，政府就不得不改变它的检查策略了。随着政府转换到更为熟练的风险分析系统，它不得不克服来自肉类检察者的反对。而随着肉类区域辐照技术的出现，它也不得不证明自己的技术是安全的，而不仅仅是有效的。在确保肉类安全这一问题上，政府的角色并没有多大变化，而怎样执行其职务则在过去的时间里，已经经历了巨大变化。

虽然我们还能列举出政府为私人部门提供补充作用的一系列关键要素，我们也越来越意识到确定各个国家的政府的理想角色是很困难的。政府作为为经济提供基础制度结构的角色已经越来越明显了。我们认识到，对区分那些经济增长与发展很成功与那些发展的不成功的经济体，这很可能是核心的要素之一。

的确，越来越多的人认识到很多前苏联国家没能成功并有效地转轨到市场经济，很明显是由于它们没能成功地为市场经济提供基本的制度基础(诸如立法基础)。

很明显，政府应该做什么，这应该随着每个国家的技术变革与环境变化而做出相应变化，也是随着市场与政府的制度张力的变化。不过，尽管没有简单的公式或者处方，本文的分析应该可以使一些问题更加的清晰——我们所要做的就是“平衡”：政府的作用应该比最小化主义者的要大，而比全能的要小，政府的作用应集中于它有相对优势的领域，也就是那些市场不能起到很好作用的空白地带。然而，政府对市场补充的观点超越了这种简单的方法，它认为，特定领域（譬如国防）应该是公共部门的范围，而其他（譬如炼钢）的就是私人部门的。公共与私人部门在同一舞台上，经常需要像

“伙伴”那样通力合作，就像我们所说的金融市场那样。

四、政府应该在何种层面上行动

综观世界各国，越来越多的国家强调放权与分权，也即是强调政府的责任应该更多的在地方层面来处理这一思想。驱使这种变化的原因是复杂的，涉及政治的和原则性的原因。在这里，我并没有太多的时间来评论所有这些相关的想法，但我确实想就我前文所强调的主题做些评论：世界形势的变化必然导致我们重新思考适当的平衡标准。

从规范的角度看来，有两个基本原则：第一个原则宣称，如果一项决策的影响是地方性的，那么就应该让相应的地方政府来做决策，地方性的公共物品（也就是，这一公共物品的受益者是局限于某一地区的）应该由当地社区来提供。为了使得边际（社会）成本与受益相等的机会更高，谁受益谁就应该为此项公共物品付费，因此联邦政府对某些区域性特定项目公共物品的补贴可能会导致资源配置的扭曲。

但是，下放决策权和融资权也不是没有代价的：再分配的程度可能存在某些限制，地方政府不能对可移动的要素征税（譬如资本），因为它们会以转移到另一税率更低的地区来回应区域性提税。所以，地方政府可能在对高收入个人征税这一问题上存在困难，因为高收入个人的移动性很强。从而，再分配必须在整个国家的范围内由政府执行，即使这样做可能导致更多的问题。全球化趋势的增强使得很多高收入要素在国际间的移动性变得更高。

在美国，很多人开始关心这一问题：下放更多的福利责任给各个州政府（并为它们提供一次性总付资金）将导致一种“向底端竞争”（race to the bottom）问题。通过降低福利，各个州政府不仅可以直接降低税收负担（也因此使得它对高生产力的易移动要素来说更具吸引力），同时，福利标准的降低也将引导福利受惠者的向外移民，进而又再降低了纳税人的福利负担。但对此“向底端竞争”的实证证据看来比理论上所预测的情况要弱些。

更宽泛地说，虽然全球化已经限制了国家政府的行动范围，对下放权力的强调已经带走了其他的责任，使得政府的潜在作用更加弱化。

关于下放权力的争论涉及其他几个要素：参与与话语权（这一方面的重要性将在下面讨论）可能在地方的层面上更有效；分权化可以使决策更加准确地反映当地市民的偏好，并利用当地的信息。分权化也可以增强“民主可信度”。最后，决策的下放容许更多的实验机会。

然而，也有反对分权化的因素。特别是，地方层面的决策能力（决策、

管治、管理）在某种程度上要更弱。

可能对下放权力的最大动机——以及最谨慎的关注——与政治有关。例如，很多下放福利权的鼓吹者相信，在州层面来讲，对福利的支持要弱于国家层面。因此，下放权力是一种削减福利的策略。很明确，这些关注正是福利的鼓吹者反对权力下放的原因。我们还没有很好的理论来解释，为什么地方和州层面上的政治势力的角力，就应该与国家层面上的不同？但是，很多的实证证据表面两者之间的确有差别。

五、政府应该如何行事？类似市场机制与参与

直到最近，对减缩政府机构的规模的关注使得很多经济学家忽略了对如何去改善政府理解这一主要任务。过去的几年来通过对私人部门与成功的政府的观察，我们已经发展了一些很好的关于政府如何才能更好行事的思想。其中，一个重要的元素就是，采用类似市场的机制。成功的政府给我们的一个经验是：它们很好地运用了类似市场的机制以改善自身的效率。这包括：

— 使用拍卖方法来采购物品和服务以及配置公共资源；

— 将政府服务的大部分以签约形式外包；

— 使用绩效签约的方式，即使在那些签约外包不太可行与令人满意的情况也是如此；

— 设计利用市场信息的协议。例如，它可以利用市场对采购质量的判断（现成的采购政策）。它也可以利用付给，附属银行的债务的利息所包含的信息来确定存款保险的适当风险溢金。

政府可以从商界学习到的另一个知识是，它应该更积极地回应市民的要求。美国政府的“重新认识政府”计划就是很好的例子。基于对私人部门的观察，我们的第一步就是要求政府中的每一个部门提供一个有关其目标的陈述，同时还要提供一些建议，这些建议应该有助于改进实现目标的方式。这些参与性的练习有助于为改革的发展方向设定日程。在某些领域，我们可以综合两项主要的创新——客户回应与绩效评估。我们发现，全面调查对绩效评估是非常有帮助的，而绩效评估又能改善我们的客户回应。社会保险就是这一策略成功的一个特别好的例证。我们发现，仅仅将市民改为“客户”，这一字面上的变更，在改变公共机构的态度上，就有很明显的进步了。

尽管政府可以从商界学到很多，两者之间还是有很大不同的。在大部分的核心领域，政府都有占主导地位的角色，即使这一角色不是垄断性的。这

也是为什么，参与或者用赫斯曼（Hirschman）的话来说，"话语权"[13]对决定政府应该做什么和如何去做都是如此重要。这不仅有助于使政府服务于市民的利益而非其自己的利益，也能帮助它更有效地执行政策。例如，布鲁诺（Michael Bruno）就强调，一致性对抑制通货膨胀的重要性。[14]理由很明显：如果工人相信他们受到不公平的对待，他们将要求得到足以抵消通货膨胀的工资或其他需求，这使得消除通货膨胀几乎是不可能的。

在微观经济的层面上，政府援助机构与非政府组织已经尝试过通过提供分散化的支持与鼓励等办法来促进社区对项目的选择、设计与执行。近来的研究对这一方法提供了初步性的支持。一项研究发现，有市民参与的农村供水工程项目的成功率要比没有参与的成功率高很多。[15]因为当有市民参与时，不仅仅当地的信息可以更有效地带到决策过程中去，对项目的承诺也有助于带来长期的支持（或者以熟悉的语言表达，"所有权"），而这种支持对项目的可持续性是必不可少的。

公共部门与私人部门都面临重要的代理问题，也即是，"经理人"（政客、官僚）的利益与他们本应服务的对象的利益不一致。要通过使不同利益集团的利益完全一致来彻底解决这一问题是不可能的，尤其是在那些难以定义适当的绩效标准而且绩效也难以测定的领域。然而，政府的开放，以及对更多参与的鼓励，都有助于降低公共部门中代理问题的严重程度，同时，也有助于打消政府与其所服务人民[16]之间的不信任。

六、结论

我以集体行动的重要性的观察来开始这一演讲。有关政府应该做什么以及怎样去做的问题应该随着世界的变化（包括技术的变革）和我们对世界日益变化的理解来不断演进。我相信，公共部门经济学的研究，已经增强了我们重新定义政府角色的能力，也为我们提供了——如何才能使政府运行得更加有效与负责任——独特见解。我们面临的挑战是，将这些见解转换成实践：创造一个现代的公共部门，更加有效地提供我们社会福利所不可或缺的集体物品。

---

13 Hirschman（1970）。

14 Bruno（1986）。

15 Narayan – Parker（1995）。

16 Stiglitz（1999）对秘书的微妙角色的讨论，即使是在美国这样的现代民主国家。

参考文献

Bruno, M. (1986), *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Clarendon Lectures in Economics, Oxford University Press.

Buchanan, J. (1986), *Liberty, Market, and State, Political Economics in the 1980's*, New York University, New York Press.

Coase, R. (1960), On the Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

Edlin, A. and J.E. Stiglitz (1995), Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies, in: *American Economic Review*, 85, pp. 1301-1312.

Farrell, M.J. (1970), Information and the Coase Theorem, in: *Journal of Economic Perspectives*, 1, pp. 113-129.

Friedman, M. (1996 [1962]), The Role of Government in a Free Society, *The Politics of American Economic Policy Making*, Peretz, Paul (ed.), Second Ed., Armonk, N.Y.

Greenwald, B. and J.E. Stiglitz (1986), Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets, in: *Quarterly Journal of Economics*, May, pp. 229-264.

Greenwald, B. and J.E. Stiglitz (1993), Monetary Policy and the Theory of the Risk-Averse Bank, Paper prepared for the conference "Macroeconomic Stabilization Policy: Lessons for the Future", CEPR, Stanford University and the Federal Reserve Bank of San Francisco, March 5.

Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press.

Krueger, A. (1986), Changing Perspectives on Development Economics and World Bank Research, in: *Development Policy Review*, 4, pp. 195-210.

Krueger, A. (1990), Government Failures in Development, in: *Journal of Economic Perspectives*, 4, pp. 9-23.

Levine, R. (1999), Law, Finance and Economic Growth, in: *Journal of Financial Intermediation*, January.

Lucas, R.E. (1976), Econometric Policy Evaluation: A Critique, in: *Carnegie-Rochester Conference Series on Policy Policy*, 1, pp. 19-46.

Narayan-Parker, D. (1995),"The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects", World Bank Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series; No.1, The World Bank.

Schumpeter, J. (1942), *Socialism, Capitalism, and Democracy*, Harper.

Schumpeter, J. (1986 [1946]), *The Dynamics of Market Economies*, McGraw-Hill.

Stiglitz, J.E. (1996), Some Lessons from the East Asian Miracle, in: *World Bank Research Observer*, 11, pp. 151-177.

Stiglitz, J.E. (1997), The Long Boom? Business Cycles in the 1980s and 1990s, Paper presented to Stanford University Center for Economic Policy Research, September 5.

Stiglitz, J.E. (1999), On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, Given as Annual Amnesty International Lecture, Oxford.

World Bank (1993), *The East Asia Miracle*, World Bank Policy Research Report.

改革

对改革理论与实践的反思*

以摆脱政府控制，建立市场经济体制为中心的现代经济改革运动已经进行了 20 多年的时间。而“改革”概念的提出却由来已久，至少可以追溯到 19 世纪英国的政治变革。近几年来，这一概念已经变得带有“政治正确”（politically correct）的意味，认为改革仅指那些“我们”可以接受的变化，而那些我们不能容忍的变化就被划归为“倒退”和“抵制改革”。当然，就改革的本义来讲，任何变化都可称为改革。改革者认为是对现状有所改进的变化，都应该归入改革的范畴。在那些拥护改革并期望从改革中获益的人看来，改革应泛指所有有益的变化。

虽然是老生常谈，以下的简单观察还是很有警示作用，有助于我们理解一些在改革过程中出现的失败案例。在很多转轨国家，尤其是那些非民主国家的改革中，出现了自选择（self-selection）问题。在该类改革进程中，当权者会利用其在改革进程和信息不对称（asymmetries of information）（此处所指信息不对称，既包括当权者相对于普通公民的信息优势，也包括当权者相对于国际援助力量的信息优势）中的优势，推动某些改革，以便从中获益。当权者利用推行改革的花言巧语来掩饰这些政治变革。当权者会向民众宣称，这些变革是为了获取必要的外部帮助而不得不施行的。但事实上，这些政治变革常常被当权者用来加强和巩固其自身及同谋的实力。在设计它们所倡导的改革规划时，西方

---

* “Reflections on the Theory and Practice of Reform”, *Economic Policy Reform: The Second stage*, Anne Krueger (ed.), Universit of Chicago Press, 2000, pp. 551 – 584. Halsey Rogers 和 Noemi Giszpenc 对本文提出过有益的意见和帮助，在此一并致谢。

国家没有预见到这一点，以至于今天看来，这场改革运动是非常臆断的。

值得肯定的是，以市场为中心的经济改革浪潮最近在很多国家取得了显著的成果。特别是在拉丁美洲，那里的改革使得宏观经济保持稳定，通货膨胀得到控制，关税等贸易壁垒有所减少，也导致了大规模的私有化。但是，这些广为征引的成功案例混淆了改革的手段和目标。[1] 私有化和贸易自由化并不是目的，而是为了达到经济更快、更可持续、更和谐地增长和提高生活水平等目的的手段。从这个角度来说，很多国家的市场化改革还远不能被称之为成功。一些国家完成了改革任务清单上的所有项目，但仍无法显著地提高经济增长速度。另一些国家实施了私有化和贸易自由化改革，却没有引入市场竞争，产品价格也未下降。事实上，在一些国家，电信业的私有化反而带来了服务价格的提高和网络接入效率的降低，这些都将妨碍一个国家参与全球电信业改革和竞争。

最近几周发生的事件使得人们更加怀疑市场化改革本身，以及市场化改革在提高生活水平与实现可持续发展方面的能力。[2] 很多拉丁美洲国家按照改革规划，对各方面进行了大刀阔斧的改革，却使得本国经济频频遭受国际资本市场的冲击。假如这些国家没有如此快速、深入地开放本国经济，它们受到的冲击会更少一些。而现在，这些国家不得不提高利率来抵御这些冲击。即使高利率水平是可以维持的，也会增加失业，使得国内经济处于衰退的边缘。[3] 在1995年"龙舌兰酒"危机爆发后，阿根廷的失业率就一直居高不下，处于13%以上的水平。而巴西的失业率在受到亚洲金融危机的波及后也急剧上升到8%的水平。[4]

东欧国家出现的问题更多。俄罗斯过去10年的改革实践表明：在从中央计划型经济体制向分权的、以价格为指导的经济体制改革的过程中，在国有制形式向私有制形式的转轨过程中，很可能出现国内生产总值（GDP）的大幅度下降，结果导致收入分配的更加不均。根据世界银行1995年的统计，从1991年至1994年，俄罗斯的国内生产总值下跌了33%，且始终不见恢复的迹象。与此同时，俄罗斯的收入分配状况显著恶化。1992年年底，

---

1 关于这种概念混淆的另一个例子是抑制通货膨胀。在抑制通货膨胀时，我们多少会考虑资源配置效率的提高，就这方面来说，但对货币的控制往往会导致对易货贸易（barter）的过度依赖，实质上，这可能会破坏治理通货膨胀的大目标。

2 1998年，俄罗斯爆发了经济危机，并引爆了新一轮的全球金融危机，本文就在此后不久发表。

3 至1999年7月，很多拉美国家出现了经济衰退或经济增速放缓的现象。

4 危机发生之前的1994年，阿根廷的失业率为12.2%。其国内危机爆发后，失业率飙升至18.4%的水平。1997年10月，回落到13.7%。至1998年第一季度，失业率进一步回落到13.2%。与之相对应地，巴西的失业率一直稳定在较低的水平。1997年9月，亚洲金融危机之前，巴西的失业率为5.6%，受其影响，失业率逐步增加到8%的水平。

俄罗斯国内的基尼系数为 0.40，至 1996 年年底，其基尼系数上升至 0.49（详见 Lokshin and Popkin，1999 的研究）。这似乎进一步印证了公平与效率（equity-efficiency）之间的此消彼长关系。在捷克，通过凭证式私有化缔造人民资本主义制度的努力没有实现预想的效果。政府主导的资本市场无法实现资本市场的集合资金、配置资金以及监管企业等基本功能（详见 Ellerman，1998；Weiss and Nikitin，1998；Czech Ministry of Finance，1997；Coffee，1996）。这一实践也证明了私人“寻租”（private rent seeking）比政府“寻租”（public rent seeking）的破坏力更强。

华盛顿共识[5]是所谓的改革运动的理论依据，但其弱点已经饱受诟病（Stiglitz，1998b）。那些追随华盛顿共识所提出的改革理念的国家并未收获经济腾飞的回报，这足以证明华盛顿共识的无效性。与其他很多意识流派一样，华盛顿共识的拥护者们认为，改革政策本身没有问题，改革失败的原因在于这种政策没有得到有效实施。就像中世纪热衷于放血术疗法的医师一样，总是把治疗失败的原因归结为病人没有严格地坚持这一治疗方案，即“没能坚持到底”。或者说，如果改革政策得到有效实施，改革是会有成果的。但从目前的情况看，越来越多的人认为华盛顿共识缺少作为成功的发展战略所需的多重要素。从亚洲金融危机中，我们获得了一个惨痛的教训，即抑制通货膨胀和建立健全的金融体系同等重要。这也印证了信奉华盛顿共识信条国家的常见失误——忽视了很多无法回避的政策相机抉择问题。如下文所示，一个过于简化的实现市场经济的方法，实际上会削弱已有的市场经济。被视为是改革和经济自由化核心的金融开放和资本市场开放，却往往会加剧一国金融市场的脆弱。而金融市场的脆弱又往往会导致金融危机、经济增速变缓和收入分配的更加不公平。[6]

---

5 在撰写这一章的整个过程中，我一直在寻找华盛顿共识与我的同事 John Williamson（1990）提出的改革概念的不同之处。正如 Williamson（1997）自述的，改革的含义随着时间发生变化，成为象征着“新自由主义”的一系列政治方针，与他在讨论拉丁美洲国家 20 世纪 80 年代进行的改革时所描述的定义相去甚远。正如我在 1998 年撰文所指出的——无论从其必要性和充分性上来分析，遵从“华盛顿共识”而提出的改革政策往往是错误的。

6 金融开放和资本市场自由化与金融体系的脆弱性之间的关系，已在很多跨国（cross-country）经济计量研究中所见。很多学者对这一命题，包括特定时期（特别是对美国和日本）的比较分析和理论分析等做了有成效的研究。可参见以下文献 Bhattacharya（1982）；Demirgüç-Kunt and Detragiache（1998a，1998b）；Hellmen，Murdock and Stiglitz（1996，1997）；Cole，McKenzie and White（1995）；Demsetz，Saidenberg and Strahan（1996）；Dewatripont and Tirole（1994）；Fischer and Chénard（1997）；Gennotte and Pyle（1991）；Giammarino，Lewis and Sappington（1993）；Kane（1989）；Lam and Chen（1985）；Rochet（1992）；Stiglitz（1992，1993）；Weisbrod，Lee and Rojas-Suarez（1992）。Caprio（1997）则对金融部门出现危机对经济增长的负面影响做了很好的描述。

对市场经济来讲，贸易自由化和私有化改革与竞争同等重要——事实上，在标准的市场经济模型中，私有产权和竞争性市场是实现市场经济效率的前提。[7] 早期发展经济学模型强调的物质资本和人力资本的积累固然重要，知识的传播、社会资本的维护和补充也同样不容忽视。[8] 政府可能甚至已经实施扭曲、妨碍经济发展的政策。但在很多情况下，经济增长停滞的根源在于市场失灵。政府在解决市场局限性和提供市场竞争的先决条件方面的政策失误只是次要因素。也就是说，在很多国家，经济停滞并不是由于政府干预过多，而是由于政府没能履行只有其方能履行的职责。从亚洲金融危机的教训中，人们逐渐认识到政府行为的缺失（尤其是对金融部门的审慎性管理不够完善）比政府干预过多带来的后果更为严重。[9] 随着改革运动的失败，原本被忽视的很多命题，诸如“政府如何对经济给予必要的关注”等受到越来越多的关注（World Bank，1997b）。

法律和金融制度是市场经济体制运行的必要条件。而很多转轨经济国家恰恰缺乏相应的制度建设，也许这就是许多国家经济转型失败的真正原因。包括波兰在内的一些国家，刻意、公开抛弃华盛顿共识提出的改革策略（但并没有放弃其中一些核心理念），转而努力建立市场经济体制基础，即放弃一味实施“私有化”改革，转而重视培育竞争环境。[10]

华盛顿共识的改革策略存在不足，这已经成为共识。华盛顿共识提出的改革必要性也饱受质疑。那些企图冲破经济增长规律束缚（包括稀缺性资

7 正如本文下文要强调的，关键在于改革运动只能集中实现几项变革，对其他原本应考虑到的变革却无暇顾及。因此，引入竞争的方针或者法制的完善都只是偶然地提到过，但很少受到与贸易自由化和私有化同样的重视。在改革的初期，对人力资本的投资也会被忽视。

8 1998 年的《世界发展报告》（*World Development Report*）在研究知识与传统商品之间的差异以及由此导致的重大市场失灵后，提出了知识和信息对于经济发展具有特殊的重要性的观点。政府行为有助于解决市场失灵问题。事实上，无论发达国家还是欠发达国家的政府，都已经在这一方面有过成功的实践。这份报告还进一步讨论了欠发达国家中存在的许多重要的信息不完美情形，以及其对市场运行和经济增长的影响。这份报告还列举了政府针对这些信息不完美情形可以采取的干预措施。

9 Furman and Stiglitz（1998）.

10 参见 Kolodko（1997，1998）。通常，尤其实在对基本的问题都无法鉴别的情况下，对这一事实有多种解释。俄罗斯改革失败是因为它与其他的东欧国家的不同，没有在两次世界大战之间积累市场经济运行的经验？（事实上，一些在两次世界大战之间没有经历过市场经济的国家，如蒙古，也取得了改革的巨大成功）爱沙尼亚改革成功的原因是快速推进改革还是因为其与邻国芬兰紧密的经济联系？匈牙利的成功是基于强有力的私有化体制，还是因为在苏维埃联盟瓦解之前就率先开始对市场经济的尝试？系统的判断非常困难，但有一些事实却是可以确定的：捷克的资本市场在法制不健全且实施不彻底的情况下，制造了一个极可能被滥用的凭证式私有化计划，使其整个改革都饱受质疑；而波兰的资本市场重视了法制基础建设，运行效率要高得多。

源带来的束缚）的政府会发现自己陷入了困境。看一下那些未理会华盛顿共识仍能成功完成其市场经济改革的国家的实践经验，似乎对我们有所启发。土耳其在持续的高通货膨胀下（年均通货膨胀率超过50%）取得了持续快速的经济增长。[11]更值得一提的是中国的改革经验。不同于其他国家一味追求私有化等策略，中国更倾向于创建竞争环境和创设新企业。事实上，直至今日，中国仍未完全认可私有化的思想。在某种程度上讲，中国的对外贸易变得更自由了，但还存在一些管制，仍达不到美国和其他世界贸易组织成员国设置加入世界贸易组织的最低要求。即便如此，中国在过去20年仍创造了可观的经济奇迹。1978年至1995年，全球低收入国家国内生产总值增长总量的2/3来自中国；虽然中国人口总数为全部低收入国家人口总数的25%，但在1978年，中国国内生产总值总量仅为全球低收入国家国内生产总值总和的40%。假如将中国30个省市各自看作独立的统计个体（中国一个省的面积相当大，甚至远远大于一个普通的非洲国家），那么在过去的近20年间，世界经济增长最快的20个地区将全部来自中国。[12]

虽然对改革历史进程的研究超越了本文的讨论范围，但对其稍加分析便不难看出：一些国家的改革在前途未卜时就草草收场。正如我之前所提到过的，改革运动的支持者声称某些国家改革失败仅仅因为没能坚持到底。根据这种观点，问题不在于改革政策本身，而在于改革政策的实施（或称改革政策未得以有效实施）。我认为以上这些“借口”都是站不住脚的。改革议理（reform agenda）并不是要告诉我们什么是理想的经济模式，如果那就称得上是改革议理的话，那么，德布鲁的价值理论就可以直接装入政策夹了。改革规划是一国经济行为规则（包括制度和政策）变化的蓝图，是在充分评估该国政府执政能力及其政治进程之后，认为可以预期其得到有效实施的规划。改革的推行及其在政治上的可持续性并不是无足轻重的小事，而是改革议程中最重要的部分。我已经不止一次地提示改革者们应该注意以上几点，但始终得不到应有的重视。改革者只擅长于对民主夸夸其谈，却很少对选民承诺改革一定会提高他们的生活水平，更

---

11 参见 World Bank（1998）。对处于转型中的中欧和东欧经济分析不难发现，通货膨胀和真实经济部门的表现甚至呈现正相关关系（Stiglitz，1999c）。

12 参见 World Bank（1997a）。因为中国经济取得飞速的发展的事实过于明显，我们不得不对统计数据的引用倍加小心。作为比较，我们引入了其他大的发展中国家（如巴西和印度）进行考察，即便这样，中国的优势仍不可撼动。即便考虑仍在争议中的中国经济数据真实性的问题，中国经济的飞速发展也是不可否认的。

不用兑现其全部改革承诺了。极具讽刺意味的是，许多失败的改革者援引政治经济学的论点，例如以政府的政治压力（如寻租等）会扭曲公众决策为由建议削弱政府权力。我们将发现，这只是将改革与政治经济学生硬地联系在一起的情形之一。

如今回顾历史，我们应该把参差不齐的改革成果归咎于什么呢？本文提出了几个关于改革（或变革）的一般准则，而在过去25年的改革运动历史中，很多改革者都忽视这些准则。在阐明每一个准则之后，我将对相关的一些违背改革准则的失误进行详述。普遍准则中包括了改革的目标（包括长期目标和中间目标）、实现改革目标的战略、改革的路径和次序（Paching and Sequencing of reform）以及实现改革的政治进程等。

准则一：在设立宏伟的长期目标的同时，必须设立合理的中间目标

改革运动失败的原因在于根据对市场经济的基本性质和特征的误解而设立了不恰当的政策目标。

失误1A：改革以建立理想的市场经济体制为目标，但其定义的“理想市场经济体制”本身就是简单而有偏差的。

经济学家们尤其要对这类失误负责。按照阿罗—德布鲁模型的观点，在标准的竞争性市场经济中，体制没有任何作用（或者更准确地说，体制被放在“幕后”）。[13]该模型只关注私有产权和有效价格。在阿罗—德布鲁模型所描述的世界中，价格传递所有的相关信息。我已在另一篇文章（Stiglitz, 1994b）中论述过，如果这一市场经济的概念是正确的，那么市场社会主义（market socialism）更有可能获得成功。但事实上，这个模型忽略了市场经济的许多基本特征——保证市场机制顺利运行的制度基础、信息是否充分以及信息传递过程等。[14]

值得称赞的是，在改革运动人们已经认识到，即使达到上述所谓的“理想市场经济模式”，也不可能一蹴而就。但是，还没有哪个改革者认真地考虑设立合理的中间目标的问题。

---

13 事实上，有一种教条的观点认为体制并不重要，体制背后的经济规律才是最重要的。

14 自身的缺陷使得阿罗—德布鲁模型不适合作为一个“基准”的经济增长模型。它是一个静态模型，未考虑学习、技术更新、新知识的吸收和应用等经济增长的基本要素，也忽视了法律制度、知识产权、银行破产法和合同执行等方面的影响，因为在该模型的假设下，这些法律问题都是不可能出现的。

失误1B：将中间目标设置为——稳定的宏观经济下的高度私有化和贸易自由化。这一中间目标在某些方面显得不切实际，而在另一些方面又显得缩手缩脚。

这类改革者已经认识到，要求一个发展中国家在短期内建立起与美国式的、完备的、运行良好的市场经济是非常困难的。他们不得不做出让步。问题是，如果必须要把一个婴儿劈成两半，从哪里下手最合适呢？

正如我在前文提到过的，即使在阿罗—德布鲁模型所描述的高度简化的市场经济模型中，仅有稳定的宏观经济和对外开放都难以实现市场经济的效率。实现效率的必要条件至少还应包括私有产权和充分竞争。但除了提到贸易自由化和打破政府垄断会引入市场竞争以外，华盛顿共识没有提出实现私有产权和充分竞争的有效办法。但是，西方国家在打破自然垄断（很多领域正在进行私有化改革）和更广泛的市场经验表明：反垄断机构强有力的、持续的监督也是维护竞争性市场环境所必需的。早期的市场经济提倡者也意识到了这些问题。正如亚当·斯密在两百多年前所说的：

“扩大市场规模和减少竞争都有利于交易者……对待为达到这两个目的而提出的任何议案都必须慎而又慎。必须秉持谨慎而怀疑的态度论证这类议案的合理性，除非经过长期论证并认为其合理，否则，不能采纳。因为该类议案来自其自身利益永远与公众利益不一致的群体，他们通常有欺骗甚至压迫公众的动机，在很多时候，他们也的确是那样做的。”（1986，267）

上述经验应该为我们敲响警钟。发展中国家不同于经合组织成员国，它们通常缺乏健全的市场机制。发展中国家的企业很快会发现，建立垄断的市场地位比提供更新、更好的产品更有利可图。

同样，价格机制也很重要，即使在发达的市场经济中，资本也并不总是出售给出价最高的买家。根据 Myers（1997）；Mayer（1989，1990），Rajan（1992）；Rajan and Zingales（1995）等人的研究，排除少数利用为非配利润实现内源融资的企业外，银行是新增投资资金的主要来源，对绝大部分资本进行配置。但银行并不是简单地贷款给愿意支付最高利息率的借款者（Stiglitz，1988）。甄别机制是非常重要的。极具讽刺的是，在这方面，改革运动犯了与计划经济同样的失误。计划经济认为，只要有一个好的规划模型，就可以有效地配置资源。而伴随规划模型而出现的影子价格也是配置资本的可靠指导，就像很多转轨国家认为市场自发形成的价格是配置资本的有效指导一样。事实上，市场经济对信息的要求要远高于想像的水平，发展以市场为中心的金融机构是达到要求的必要条件。这一点应该成为改革中间目

标的关键。

缺乏对竞争的强调和对金融机构重要性的认识（以及相关会使情况恶化的政策）仅仅是改革规划中缺乏的两个中间目标。同样重要的是，改革规划缺乏对于社会保障体系和其他方面的基础建设（特别是包括破产法和合同法在内的法律体系的建设）。

如果将强调竞争和管制、建立健全的金融机构、完善体制基础以及建设更有效的社会保障体系等指标加入中间目标并不会要求在其他方面做出牺牲。即使需要做出那样的牺牲，我也认为这种权衡是值得的。实际上，我将在对第三类失误的论述中进一步阐述这一点。

失误1C："次优理论"强调了，如果经济体内的某些部门存在扭曲，那么消除其他部门的扭曲可能并不会带来合意的变化。但改革者们并未对这一理论给予足够的重视。(Lancaster and Lipsey，1996)

更广泛地说，可以把市场经济视作一个精巧的系统，其整体的成功运行依赖于所有主要部门的良好运转。在充分竞争缺失的情况下，仅凭私有化改革无法达到预期效果。没有健全的金融体系，即便政府能够保持财政收支平衡、货币政策也能够有效地控制通货膨胀，宏观经济的稳定也难以实现（金融是经济中很重要的一个方面，这种重要性不仅仅表现在货币需求和货币供给的方程式中。参见 Stiglitz，1988，1992；Greenwald，1998）。虽然资本开放和金融市场开放是成功的、先进的工业化经济的基本特征，但盲目实施资本开放和金融市场开放则可能带来严重的后果。应当取消那些仅为某些特殊利益集团寻租而大开方便之门的扭曲监管，这样做不仅合情合理，甚至是中间目标的重要组成部分。但正如我们从亚洲金融危机的经验教训中得到的，如果完全自由化先于有效的监管体系的建立而进行，则会对整个经济造成严重的破坏。[15]事实上，计量研究已经发现，自由化是造成过去10年全球经济"虚假繁荣"[16]的重要原因（参见 Demirgüç-Kunt and Detragiache，1998a）（根据一些统计结果，自20世纪70年代以来，共有69个国家发生过银行业危机，还不包括20个转型经济国家）。

信息和公共物品问题使得强大而有效的政府管制更显必要。这一点在最

15　参见 Furman and Stiglitz（1998）及参考文献第6条。

16　此处引用了 Jerry Caprio 的说法（Caprio，1997）。Caprio and Klingebiel（1997）分析了本次繁荣，发现在这一周期中，不仅金融危机越来越频繁，而且导致了巨额的预算成本（仅以美国为例，付出了国民生产总值2%－4%的高昂代价，在过去20年的经济增速仍排在前25位开外），还与经济增速放缓系统相关（Caprio，1997）。经济增速放缓在危机之后又持续了大约5年时间。

近出现一系列危机之前就已被广泛讨论过。[17]但是政策制定者（他们中至少有一人对本文作出了贡献）要么未能吸收讨论的成果，要么寄希望于简单的解决办法。例如，有人提出的一种解决方法是提高资本充足要求。但提议者没有认识到，资本充足标准的实施需要一个强有力的监管机构。[18]即使是发达国家的银行监管机构也很难做到根据风险状况对资产充足标准做出恰当的调整。[19]由于发展中国家通常面临更大的风险，因而这些监管失败带来的后果会更加严重。[20]过于严格的资本充足要求并不能有效打击特许权价值，甚至会对生产率造成破坏。[21]事实上，人们越来越认识到，不恰当的资本充足要求（正如前文所述，资本充足标准通常是不恰当的）会导致资产风险的增加。[22]

改革的措施配套是非常重要的。金融市场开放与强有力的监管体系密不可分，如果没有后者，就像把赛车发动机安装在一部车轮已被磨平、抗震性能差的破轿车里。驾驶这样一部车，驾驶技术再好的司机也难免出现问题。

次优选择理论强调一整套改革措施，如果得不到其他改革措施的配合，将难以达到期望的效果。但也不能因此而使改革陷入瘫痪状态：可以在加强监管的同时以某些方式实施金融市场开放。但必须要对改革的中间目标进行

17　参见 Arnott，Greeanwald and Stiglitz（1994），Hellmen et al.（1997），Caprio and Summers（1996），Kane and Yu（1994），以及 Akerlof and Romer（1993）的研究成果。这些研究都强调维护特许权价值（银行未来利润的折现）的重要性。特许权价值通常在自由化的过程中受到破坏。因此在特许权价值消失的过程中，需要加强监管来防止对这部分价值的过度投机和掠夺。

18　即使在发达国家，监管机构也没有采用增加透明度的会计准则（例如，钉住市场）。

19　例如，风险的评估是对单个资产进行的，没有考虑资产间的相关性。评估主要针对信用风险，而不是市场风险（因此，20 世纪 80 年代末，在美国储贷协会危机之后，美联储才做出了将长期国债视作无风险资产的明确决定。对经济学家来说，长期国债为无风险资产是天经地义的，美联储早就应该这样做了）。毫无疑问，信用风险和市场风险之间的相关性也没有被考虑（这是最近危机爆发的重要因素，许多银行认为他们已经覆盖了风险，但事实上却并非如此）参见 Dooley（1998）。

20　例如，因为这些国家的资产组合的多元性差，或者这些国家的市场体制还不健全。

21　参见 Hellman et al.（1997）。他们结论背后的道理是很简单的：超过银行自愿水平的资本积累会减少银行的特许权价值。这种审慎性行为的动机来源于特许权价值和资本金要求；资本金要求的提高会对特许权价值造成损害——事实上，净收益可能为负的。

22　参见 Besanko and Kanatas（1996）。在很多会计准则（如钉住市场等）没有充分实施的情况下，这一点尤其正确。一个银行可以通过出售已经升值的资产（将收益入账）或者继续持有已经贬值的资产来美化其资本充足率指标。因此，市场价值是对真实价值的有偏估计。更糟糕的是，明知其可能采用诡计来达到资本充足率要求，更严格的资本充足标准（特别是在经济低迷时期推出的强制性要求）会恶化这些问题。

仔细地考察，因为它们很可能不是所有变量的单调函数。金融部门引入的竞争对特许权价值的破坏越大，政府监管就必须得到进一步加强，否则改革承受的风险就越大。也就是说，政府在深化某些方面的自由化（如金融市场竞争）的同时，需要加强对另一些方面的干预（限制高风险投资，如投机性的房地产投资等）。[23]

虽然设立合理的最终目标和中间目标是有必要的，但他们还不是改革成功的充分条件。

准则二：政策制定者必须对改革的速度和次序倍加小心

无论从经济角度还是政治角度来说，改革的动态进程都是非常重要的。即使我们确定了要登哪座山，确定了途中在何处休息调整（就像确定了改革的中间目标一样），我们也必须明确攀登的路径——沿着哪条路进行，前进的次序，前进的速度等。因为这不仅决定实现目标所要付出的代价，甚至关乎目标是否能够实现。而经济学理论在动态分析方面的研究水平远不及在均衡分析方面的水平。因此，在改革过程中走了弯路也并不奇怪。

接下来，我想讨论失误1C的另一种形式。改革必须兼顾速度和次序。

失误2A：在很多情况下，改革议程都从最容易成功的项目开始，而忽视了其他的辅助改革项目。这些辅助改革可能旷日更为持久，但其带来的社会福利也更大，至少可以给绝大多数人带来更大的福利。

某些领域的改革可能比其他领域的改革需要更多的时间。改革中出现的一种倾向就是从可以快速实现的目标开始，即追求“速战速决”或“摘取低处的果实”，而对改革进程缺乏系统性认识。体制改革通常比私有化改革耗费更长的时间。很显然，将一个国有企业的所有权拱手交给某个政治寡头非常简单，而建立一套有效的管制体制则要复杂得多。但这并不意味着，改革应从可以迅速完成的目标（如私有化改革）入手，而将其他改革推后进行。

次优理论提醒我们，如果腐败是普遍存在的，那么减少某部门的腐败可能不会使情况变好。同理，简单地将一个国有垄断企业私有化，而没有同步建立起一套有效的监管机制，很可能导致更高的价格和更低的整体经济效率（即使“利润”增加了）。大多数发展中国家的保险市场都非常不发达，在这种情况下实行贸易自由化，不仅会使其市场参与者暴露在更大的风险下，

---

23 稍后，我将详细讨论这些问题。

从而使其状况恶化（假设他们都是风险厌恶型的），而且会导致更多的风险规避行为，从而降低整体经济效率。风险市场缺失情况下的贸易自由化可能导致非帕累托最优解（Newbery and Stiglitz，1982）。

正如前面提到的，次优理论并不是不进行改革的借口：谨慎地搭配改革策略，即使不能为所有群体带来好处，至少也可以保证大多数人的利益。在一些情况下，改革会更加深入。

失误 2B：在改革的背景下，政府解决市场失灵的能力不断削弱，与此同时，市场失灵的后果更加严重。

市场失灵是所有国家都会遇到的情况。但由于欠发达国家的风险市场尚未建立，市场失灵导致的后果尤为严重。富国已建立起完善的社会保险保障体系来弥补市场机制的不足。但在欠发达的国家，尤其是在那些处于经济发展中间阶段（传统的家庭和社会之间的风险分担机制已经弱化，而类似于发达国家的公共机制尚未建立）的国家，由于风险更加普遍，社会保障体系更加脆弱，贸易自由化和市场失灵带来的后果更加严重。这不仅仅是再分配方面的问题：自由化带来的风险会导致所有个体效用水平的下降。改革通常会促进政府提供社会保险保障体系的需求，但许多补贴计划的取消（如果不存在其他的腐败和市场不完善的情形，这样做可能是有益的），会使得受此影响的群体变得更为脆弱。

在安排改革的速度和次序时，还须考虑另外几种动态机制。它们不仅会降低经济效率（具体地说，会使已有的腐败更加严重），而且会恶化分配结果，最重要的是，会带来严重的政治后果。

失误 2C：在考虑改革的速度和次序安排时，通常忽视了改革对资本资产价值的影响，以及其对于经济活动的影响。

改革的一个重要方面是消灭权力租金。有时，这些权力租金起着很重要的经济作用（例如一家银行的特许权价值），在相应的监督机制完善之前消灭这些权力租金，将会导致更多的投机和掠夺行为，而这将进一步弱化金融体系。即使权力租金在经济中的作用不那么重要，也需要谨慎控制消灭权力租金的速度。例如，美国的税收和农业政策十分扭曲，而这种扭曲政策却提高了房地产的价值。改革者正确地指出这使美国经济付出了昂贵的代价，因此这种扭曲的政策应该被消灭。但是时机是改革的关键。回顾一下 20 世纪 80 年代的美国储蓄信贷协会危机，导致这次危机部分原因是在于房地产政策的扭曲。有人认为，这些房地产政策应该被纳入金融部门改革范围而废止。但是如果政策制定者真的这样做了的话，我们在 1991 出现的轻微经济

下滑很可能变成一场整体经济的严重萧条。因为在那个废止政策会导致房地产价格的进一步下滑，纵然银行再谨慎，也会面临破产。金融系统的崩溃将是深度和全面的，并将影响到经济的各个方面。

从更广义的角度，即便是出于长期的合理目的，财富再分配也会带来短期的巨大的负面影响，越来越多的人认识到了这一点。[24]因此，经济走向衰退时引入这些改革，只会加剧经济向下的趋势。在反经济周期政策工具无效或效果较差时，需要特别注意这种影响。

不能忽略资本化的微妙影响，在某些情况下，自宣布改革之日起，这种影响就开始了。之后逐步实施的改革进程对资本资产价值的影响十分有限。实际上，高调宣布改革再逐步实施，会产生较高的前期成本来自资产价值的变化，可称之为经济瓦解（economic disruption）和较低的贴现收益（这是逐步实施改革政策的结果）。在进行金融和资本市场开放时，以上的考虑是非常重要的。自由化改革政策的宣布将立即特许权价值的暴跌，并引致更多的投机和掠夺行为。风险控制机制和有效的监管的确可以抵消这些不利影响，但需要较长的时间构建起来。资本市场的不完善将意味着，提高资本充足要求要么根本不可行，要么会紧缩经济（是借贷抽紧的结果）。自由化的初期，会出现更多的投机机会，这也会使得上述问题进一步恶化。因此，恰当的处理方法是在宣布改革的同时加强监管[25]（或者，等到资本充足率提高、监管体制也有所改进时，政府再宣布实施自由化改革政策）。[26]

该类失误不仅忽视了改革对资本资产价值的影响以及这些影响的后果，还忽视了改革对资本其他方面的影响。

失误2D：对改革的速度和次序的安排常常忽略其在社会资本、组织资本和财富分配等方面的负面影响。

如今，我们已经认识到总产出并不只是人力资本、物质资本和劳动力供给的函数。知识、组织资本和社会资本也对总产出有重要影响。要给出社会资本和组织资本的精确定义是很困难的，但这两个概念在解释各国生产率的

24 参见 Greenwald and Stiglitz（1988）。我们稍后将提到，它们也可能导致负面的长期影响。

25 提高资本充足率是严格监管的替代政策，但必须由政府提供融资支持。在这种情况下，政府提供的资金可能无法像管理层融资那样激励审慎性经营行为，没有理由相信政府作为投资者比作为监管者更能引导代理人审慎经营。

26 这些观察表明恰当的改革速度和次序安排不是唯一的。正是由于存在多种合理的前进路线，才有多种破坏改革的方法。

差异和人类不同时期生产率的巨大差异方面是非常有用的（Coleman，1988；Putnam，1993）。这两类资本破坏起来很容易，重新积累却非常困难。而在改革初期，这些资本往往被破坏了。最近，在讨论到经济转型的失败时，很多人将这些失败至少部分地归结为社会资本和组织资本被破坏（Blanchard and Kremer，1997；Stiglitz，1999b，1999c）。乌兹别克斯坦是独联体国家中国内生产总值规模下降得最少的国家，在保护和巩固其社会资本方面也是做得最好的。

在许多国家，社会资本的破坏又会导致物资资本的破坏，而不合适的改革速度和次序将会使得这一问题更加恶化。在很多情况下，假定私有化以非法手段实现，同时缺乏健全的公司治理，那么，新的产权所有者会认为剥离资产获得的收益比创造财富获得的收益更大。另一方面，开放的资本账户使得向国外转移财产非常方便，在国外，他们可以寻求政治保护。如此方便的“退出”机制的存在改变了改革的动态过程。如果没有这样的退出机制，企业将在国内投资，并吸引更多的资本来国内投资。而如果存在这样的退出机制，其他投资者都看到企业剥离资产并将其财富转移到国外的行为，这将影响其他投资者对该国经济未来的预期，同时也会减少他们在该国国内的利润再投资。

同样，改革者常常信奉高度简化的新古典主义模型，而忽略代理成本，这也会在无意中使得改革前景恶化。在很多贫穷的发展中国家里，最重要的代理成本是由财富分配和劳动力分配的不匹配而导致的（反映在类似分成制的体制里）。从静态来看，取消肥料补贴可以提高效率。但借贷抽紧会使农民越来越穷，加剧土地分配的不平等，使其潜在代理成本更加无效。

这只是一个个例，但其反映了改革进程中广泛存在的问题，即改革仅关注总体效果，却忽视了其对收入分配的影响，这会破坏改革在长期内的可持续性。

失误2E：改革的速度和次序安排往往使得大多数居民的福利水平在转型中受损。也就是说，虽然总的国民收入可能增加，但改革未实现帕累托改进。可以改进改革效果使之实现帕累托改进的补偿体系也未建立起来。

政府通常会承诺改善每个人未来的福利水平。但是由于改革自身的原因，这些承诺往往是靠不住的。

在某些情况下，改革直接导致了经济的弱化（至少在短期内），并且有些方面的恶化是改革有意而为的。导致这种情况有两部分原因，一是经济分

析中的失误；二是政治分析中的失误。下面，我先阐述经济分析中的失误，政治分析中的失误将在下文中讨论。

失误2F：改革的速度和次序安排导致了对其长期的可信性、政治上的可持续性和时间上的一致性方面的质疑。[27]

在改革初期，政府和企业必须确立其声誉和公信力。如果人们对于改革的永久性缺乏信心，那么不仅会破坏进行改革的承诺，还会降低改革成功的可能性。因此，在前苏联和东欧国家的改革过程中，那些成功地取得了私有控制权的企业家不相信市场经济，或者他们不相信其手中的控制权是可持续的，他们就有很强的动机去剥离其所控制企业的资产（在限制他们这样做的法律实施之前）并将财富转移到国外。当然，这是一个恶性循环：财富流失加上资产剥离，而非财富创造，使得市场机制出现失败，而这反过来又鼓励了企业家进行资产剥离和财富外逃。

由于国内投资者要分散投资，因此，即使是最好情况下，资本市场开放也会引起资本外逃。如果改革不是完全可信的，投资者会下调期望收益，并且调高对国内资产风险的预期，这就会加剧资本外流。与我们前面的分析类似，这种外流也会反过来加剧这些风险。

投资者（和其他人）通常质疑改革的经济学理论的正确性和有效性，以及其实证研究的基础，这使我对资本市场开放问题倍加关注。经济学理论虽然已经证明了信息对称、市场完善的完全竞争市场是帕累托有效的，但对信息不对称的情形（这一情形在欠发达国家普遍存在）却讳莫如深。而且，绝大多数投资者都更关心自己的投资回报，而不是其是否实现帕累托有效。他们是贝叶斯定理的信徒，贝叶斯定理对这个世界所做的假设与他们的经历类似。当他们观察到在改革初期经济走弱，他们可能据此推断未来收益将减少，改革也不会成功，或者认为其他人也会根据这些事实做出同样的判断从而得到相同的结论。[28]因此，政府必须考虑到这种认识的过程，并实施渐进式的改革，从而让投资者树立起对改革的信心，从而提高应对改革中一些挫折的承受力。

"公信力"更多是指政治方面，我们将在下一个部分展开对这个问题的讨论。政府可以用非政治的手段使公众相信其将兑现改革承诺。例如，有人

27 政府宣布的未来的行动计划具有时间一致性是指，如果在那些行动发生之后，政府执行原有计划与政府的利益仍然一致。

28 事实并不总是如此。有可能出现这样的情况：当改革初期的情况非常糟糕，公众可能仍会对改革保持信心。下面我将论证在这一点上的不同将决定相同的改革在不同的国家的成败。

曾提出如果政府发行指数化债券，那么通货膨胀就不会减轻政府负债，通货膨胀的动力也将减弱，而且低通货膨胀政策的公信力将得到大大增强。[29]

我们已经讨论过如果市场参与者相信改革可持续的可能性很大，改革也就越有可能成功。在渐进式的改革中，需要说服市场参与者改革将继续；而在快速的改革中，需要说服市场参与者市场改革将不会倒退。政府可以采取那些增加倒退或者半途而废的成本的政策来提高公众对改革的持续性或者不可动摇性的信心。[30]

但是建立改革的信心的最重要的部分还在改革的政治进程。无论在什么样的政治进程中，如果渐进式改革的初期能够获得成功，或者能够迅速处理出现的问题，那么民众对改革的信心将大大增强。相反，如果在改革初期就出现失败的苗头，民众对改革的信心就会大大削弱。

改革是有外部性的：一国的失败会成为别国可借鉴的经验教训。现在，不仅是没有人支持俄罗斯20世纪90年代的改革模式，俄罗斯改革中出现的失败也削弱了人们对于其改革策略的信心。客观地说，俄罗斯改革失败的原因有很多，其中只有部分与改革策略有关。但是，跟贝叶斯学派的信条一样，其他国家也会认为形式对于改革的失败至少负有部分责任。同样，捷克（和其他国家）的凭证式私有化计划政策的失败也使得这种形式饱受质疑。这也暴露出快速改革的一种风险：由于改革进行得非常迅速，政府难以在过程中做出调整，并且一旦改革失败将不仅影响到那些进行改革的国家，还会影响其他国家。

经济系统内部有很多高度相关、互相依赖的部门，从这个角度来说，只改革一个部门而让其他部门保持不变是很困难的。革命性的变革经历不会是很愉快的。从某种意义上来说，那些“休克疗法”的追随者同75年前的布尔什维克们一样具有革命性。革命性改革的要点是，所有的经济部门都必须重新设计。这是一个异常庞大的、令人畏惧的任务。

调整的成本也是很高的。例如，资本不可能瞬间从一个部门转移到另一

29 这是一个类似“短期债券优于长期债券”的论点。这些问题都很复杂。有人反驳说指数化债券会通过减轻通货膨胀的“痛苦”而动摇政府控制通货膨胀的决心。这个论点对反对在美国发行指数化债券有一定的支持作用。有人认为指数化债券的发行将削弱公众对政府推行反通货膨胀措施的信心，而另一些人则认为这会增加公众在这方面的信心。

30 一些国家（英国）在设计产权私有化改革时充分考虑到了改革在时间上的不一致性和不可动摇性等问题。对英国企业私有化方式的一种看法认为，大量个人投资者被允许以低于市场价格的价格购买股权是在制造一个抵制再次国有化的既得利益集团。参见 Vickers and Yarrow（1998）。

个部门，[31]并且"学习"和适应市场经济同样需要时间。[32]最难的是社会资本的创造和使市场经济能够顺利运行的体制基础的建立。那些推崇快速改革的人相信这些在短时间内就可以完成，但这在历史上还未有过先例。我将在下一个部分将阐述政治进程对社会资本创造和体制基础建设的阻碍。

正如我们已经提到的，改革在经济方面获得的成功和政治上获得的公信力是相互作用、无法分离的。这将引出我们的第三条准则。

准则三：要对改革过程中的政治经济给予足够重视

许多市场化改革都伴随着推动民主和公共责任的政治改革。因此，改革的速度和次序必须使得公众在改革过程中对于改革保持信心。一些改革的支持者认为有一点是不言自明的：人人都会认可市场经济的优点。在他们看来，最大的问题是怎样才能实现这些目标。但是在最著名的经济学家之间一直没有对市场经济的很多性质达成共识（例如资本账户完全可兑换和无相关监管体制下金融开放的可行性）。即便在市场经济的阵营，也一直都有支持"保护主义"和"工业政策"的呼声。

我已经呼吁人们对许多改革中都出现的失误加以重视。改革的速度、次序和改革设计都必须使公众形成这样一种共识：绝大多数的人将很快从改革中获益，并且改革从某种程度上来说是公平的。市场化改革给经济带来的严重的不良反应已经在发展中国家蔓延。这些不良反应不仅包括改革使经济容易受到冲击（即使是那些在过去 5 年中维持了值得效仿的经济政策的拉丁美洲国家），还包括冲击影响的分配。当冲击来临时，首当其冲承担损失的是无辜的旁观者——那些根本没有进入国际金融市场的人，包括工人和小企业等。国际组织常常宣称，改革必然要承受"痛苦"，但却很少提到由谁来承受痛苦。推崇痛苦的改革机制的人通常忽略了改革的代价在国际银行家和发展中国家的工人之间显著不公平的分配。国际银行家对冲击的承受能力更

31 在许多欠发达国家中，资本被错误地配置，但这不可能在一夜之间得到矫正。资源应该从没有效率的煤炭、钢铁企业退出，但失业工人的边际产出可能低于一个在低效率钢厂工作的在职工人的边际产出。相对于改革前来说，以"休克疗法"实现经济结构性调整，背后的假设是相信公开的失业可以加快新企业的建立。但几乎没有任何实证研究支持这个假说，并且在关于欧洲经济滞后性的研究中，很多学者发现长期失业会带来技能的耗损。参见 Blanchard and Summers（1998）。

32 日本人将组织结构转变和体制改革的漫长过程比喻为树木移栽的过程。"这是日本一项历史悠久的园艺技术，在移栽树木之前，园艺工会缓慢地、小心地将根部一点一点地束起来一段时间，这是为了让树木对'冲击'做好准备。这个被称为 nemawashi 过程需要时间和耐心，但如果适当地完成了，就能实现成功移栽"。

强，却往往从改革中获益。而在缺乏社会保障的经济中，发展中国家的产业工人难以摆脱长期的失业困境，最终却承担了大部分的代价。

不重视改革的政治学失误应该引起更深刻的思考，而不仅仅是停留在对表象的观察上。已有的成功使人们相信对未来的承诺，而过去的失败会破坏人们对未来改革的信心。

在这部分，我希望强调的是，政治进程的几方面不仅将破坏经济上的成就，还将削弱公众对改革在政治方面的公信力，最后使得改革不可持续。有意思的是，政治经济关心的主要问题是改革本身及其速度。改革是消灭公共“寻租”（例如，有关贸易保护政策的“寻租”）的必要条件，而快速改革是利用“机会窗口”（windows of opptunities）的必要条件。改革是削弱特殊利益集团的必要条件，但那些滥用政治手段为自身谋取经济利益的特殊利益集团会突然回心转意，允许那些会使之处于不利地位的政策变化发生吗？[33]

因此，应该小心提防改革被滥用。

失误3A：改革过程中有时对部分支持改革的既得利益集团不够警惕。

外部改革者常常满足于现任政府对私有化改革表示出的意外好感。事实上，政策制定者几乎不需要说服，就接受了私有化改革的建议。尽管外部改革者对“政治”谈了很多，却往往忽视一个问题，是什么力量在驱动这些有能力左右国家利益的当权者立即推行私有化改革？他们真的是在进行改革吗？很多的情形下，这两个问题的答案都是否定的。当权者只是发现，通过推行私有化改革，能够获得比政府控制产权时更多的租金，至少是更有保障的租金。政府官员可以通过私有化挪用一部分企业利润，不止是当期的、还包括未来的利润。虽然私有化改革后供政府支配的利润占总利润的比例有所下降，但总额却增加了。另外，私有化改革的实施方案可能被设计为榨取最大化的租金，而不是企业长期盈利能力或效率的最大化。私有化改革本应创造被公众认可的公平和效率的，从何处思考其在这方面的失败呢（例如在捷克和俄罗斯的情形）？我相信在未来几年中，会对这个问题展开广泛的争论。[34]

33 许多文献强调危机在促进改革方面的关键作用，这可以看成是那个问题的答案，即环境的突然变化会导致新集团的出现，新集团的利益不同于那些既得利益集团，改革对于他们来说是有益的。即便改革没有遇到危机，也可能出现新集团。例如，最近北美自由贸易协议和乌拉圭回合谈判的成功使贸易自由化向前进了一大步。而出口的增长会对出口商的利益产生重大影响，这就导致了出口商利益集团之间新的战争。参见 Bruno and Easterly（1996）。

34 更深入的关于私有化改革和转型经济的失误的讨论，请参见 Stiglitz（1999b，1999c）。

改革过程中存在一种自选择机制——那些已经代表当权阶层和既得利益集团利益的人只会关心他们的私利，而不是更广泛的公共利益——这个事实只是政策分析难以进行的一个因素。动态的政治进程也同样复杂，但即便情况如此复杂，也能从中区分出哪些策略更可能获得成功。

失误3B：改革次序的设计往往忽略了政治动态变化（political dynamics）。

当私有化改革（特别是自然垄断部门的私有化改革）先于监管体制方面的改革和市场竞争的引入而进行时，一个既得利益集团就形成了，该集团既有动机又有资源来抵制下一阶段的改革。[35]以某西非国家为例，该国将国有垄断经营的电信企业卖给了西方电信公司后，该国内反对在电信领域加剧竞争的声音越来越大。一般而言，改革过程中形成的既得利益集团会妨碍下一步的改革。

在前文中，我们强调了经济变革动态变化的重要性。政治变革的动态变化过程也是十分重要的。改革者不仅要知道政治变革会如何破坏改革，还要知道怎样才能通过控制政治变革过程来巩固改革的长期成果。

政治的动态变革过程可以视做一个动态博弈过程。每一期采取的行动都可能影响联盟的构成，从而改变后续博弈中可以接受的改革策略的集合。政治变革过程的参与者深知这一点。实际上，我已经论证过，一些看上去可以实现帕累托改进的改革有时会遭到抵制，就可以用政治变革来解释：既得利益集团不是短视的，他们意识到今天看上去有好处的政治变革最终会降低他们的效用水平（Stiglitz，1988c）（并且政府可能会无法有效地控制其行为，而无法有效保护损害既得利益集团的利益）。

在民主社会中，改革的政治变革过程中最重要的部分也许是建立对改革的政治支持。

失误3C：在多数情况下，改革者未在形成舆论共识方面投入足够的努力，而达成这种共识是改革在政治上可持续的必要条件。

实际上，在很多情况下，改革策略不是在促进共识，而是在破坏共识的民主形成过程：

改革的负担被不公平地分配，这将使许多在改革过程中利益受损的人反

35　有人提出必须在引入市场竞争之前完成私有化改革。因为如果没有私有化，政府的补贴就会使得私有企业无法与国有企业公平竞争，新企业在考虑是否进入时就会犹豫不决。但如果私有化不能与引入竞争同步完成的话，其他的替代策略也可以解决这个问题，比如对未来私有化的承诺或颁布严格的竞争法等。

对改革。

一国为获得金融支持而被迫推行的改革，不仅会丧失国家“主权”，还将使改革成为西方殖民主义的新形式。

在关于改革的公信力以及速度和次序的讨论中，我们已经发现早期失败对未来成功产生负面影响的机制。在政治方面，我们也可以观察到一个类似的动态过程。许多改革并不能确保前期成功，以使社会广大群体受益，并为下阶段的改革打下基础，而是要求“痛苦”的、高昂的前期投资。民众相信改革者所谓的回报将在后续的改革过程中出现。但讨论更广义的改革政策时，改革成本比收益被更广泛地分摊了，即改革中的民众只分摊了痛苦却未分享收益。

更一般地说，改革过程中忽视了为取得可持续性而在政治变革过程中的必要投入。改革通常不是一国国内建立起的一种的共识，而是自外而内地发起的。例如国际金融机构提供的一堆“改良”药方，大多是在危机发生之后才被采用的（或者说是被迫采用的，这取决于个人的看法）。这时有人会说，当时不是达成广泛舆论共识的好时机。但事实上，无论是在危机之中还是危机之后，无论是政府还是国际金融机构，都没有做出充分的努力来争取对改革的广泛支持。

有很多这样的例子，如果改革的过程更加开放、民主、让更多的人参与进来，在当时就可以对改革达成共识。我的前任迈克尔·布鲁诺（Michael Bruno，1993）（前世界银行的首席经济学家）强调达成广泛共识对于稳定宏观经济的重要作用，特别是在加纳和以色列的改革过程中。

更令人担忧的是，许多国家实施改革的过程中，不仅破坏了改革的可持续性，而且破坏了国内的民主政治。在这些国家里，不是通过争辩和讨论来形成一个社会基本体制，而是通过来自外界的强制性影响——不再是随着停靠在海港里的炮艇而来的殖民主义，而是另一种强制性的威胁，即不提供援助的威胁。没有了这些援助，国家的发展计划会受到阻碍，这个国家也许会因此而挨饿。

改革的失败之处不仅在于没有建立起支持改革的广泛共识，而且在于已经实施的改革常常会破坏民众对改革的信心。

失误3D：多数情况下，改革规划涵盖了过多的内容。不仅包括那些非本国当前出现的核心问题，也包括那些经济学家尚未达成一致共识的问题。

当然，当改革与当初承诺的实施出现偏差时，人们对于整个改革的信心都会削弱。

支持某些长期改革合意性（desirability）和效率的有限的科学证据表明，至少部分改革是以意识形态改革和发达国家的私利为动因的。

许多该类“改革”本质上是政治改革，如果是在发达国家中发生了这种改革，一定会招致激烈的争论。而在一些转轨国家中，在促进经济增长的技术性调整的幌子下，政治改革却在大行其道。

发达国家的伪善行为加剧了对改革预期的怀疑，这种怀疑导致转轨国家不再理会发达国家的建议，转而寻求其他的改革道路。

改革失误：腐败和私有化。私有化改革出现在许多国家的经济转轨过程中，这些国家的失败经验可以说明改革是怎样对其自身造成破坏的。在前文中，我们提到改革是一个自选择的过程：腐败的政府推行私有化的目的是为了增加“寻租”空间。

私有化过程中的腐败不仅会减少私有化改革带来的好处，在许多国家，还将导致对私有化的误解，认为私有化从本质上来说就是不公平的。这种误解将巩固既得利益集团的利益而非促进政治改革。因此，私有化破坏了整个改革的公信力。事实上，这种失误还和前文提到过的一些失误相互作用：当私有化使得一个国有垄断经营企业转变为私有垄断企业时，如果缺乏有效的管制，产品价格是不会下降的，公众的福利水平还将进一步降低。

破坏公众对改革的信心：对危机的不恰当处理。很多时候，改革大大超出了应对危机的要求，变成长期的结构性问题。长期结构性问题当然也应该改革，但是不是在缺乏更为民主的、建立对结构性改革的理解和支持的策略的时候进行改革的确值得商榷。在某些情况下，改革甚至超出经济学专家达成共识的领域：许多经济学家更倾向于把这种改革视为政治改革，而不是经济改革，无论从改革的特征还是获益来说——假设是发展中国家——这是最大的疑点。[36]

例如，韩国1997年12月的改革政策组合中有如下一条：建立独立的、以抑制通货膨胀为单一目标的中央银行。也许这样的政策适合于那些长期受通货膨胀之困的国家，但绝对不适用于韩国。一些经验显示，独立的中央银行系统能够很有效地控制通货膨胀，但是中央银行的独立性是有效控制通货膨胀的必要条件还是充分条件，至今还没有权威的定论。印度国内对抑制通货膨胀上有着广泛的共识，即使没有独立的中央银行也能有效抑制通货膨胀。而在俄罗斯，独立的中央银行不仅是引起恶性通货通货膨胀的主要原

36 对东亚危机的深入评论，请参见 Feldstein（1998）。

因，而且其独立性限制了政府对经济的干预。另外，计量经济学中关于“识别研究”的重要命题就是：是否有更强烈的控制通货膨胀的意愿国家更倾向于建立独立的中央银行？没有明确的证据支持以控制通货膨胀为目标的做法是有好处的。特别是，几乎没有证据说明采取了这样的政策的国家实现了快速的经济增长或平抑了真实产出的波动（Alesina and Summers，1993）。

问题的关键在于，除非在对通货膨胀的控制形势非常紧迫时，否则，是否改变中央银行的控制结构和目标是一个在政治上非常敏感的问题。这远远超出了经济改革的范畴而成为了一个关于民主政治的课题。在美国，克林顿执政时坚决抵制来自共和党参议员们的压力，不更改联邦储备委员会宪章中以控制通货膨胀率为唯一目标的规定。事实上，如果这种压力继续存在，这个问题就会成为 1996 年总统选战的焦点问题。这些都不是纯粹的技术问题，而应该被归类为政治问题。[37]

*破坏对改革的信心：潜在（hidden）的议程。*一般来讲，将那些与当前经济问题没有紧密联系的议题纳入改革规划中来，会破坏民众对改革的信心。很多观察家提出了这样的问题：外部利益集团是否制定了包含更广泛内容的改革规划，而不仅限于解决导致现有危机的经济问题？例如，韩国加速贸易自由化改革，这就是与当时的危机无关的一项改革。暗示了经济出现危机国家的改革不仅是为了解决危机中出现的问题，更是为了满足发达国家的利益需要。高利率政策会促使资产价格的暴跌，结合债款国向国外出售资产的主张，必然导致对改革动机的质疑。

*破坏对改革的信心：误入歧途的改革。*热衷于改革的人会关心其他的技术性问题，这也将会对改革的信心造成破坏。在某极度贫困的非洲国家，改革规划包括了在初期进行金融市场开放、建立国债市场等。但这是一个几乎没有任何资本市场的国家。该国政府害怕改革会导致贫困的农民面临更高的借贷利率（就像发生在附近的非洲国家的改革一样），又不能在显著提高整体经济运行效率。代表农业部门政治利益的政府拒绝了进行这样的改革。而在一次国际会议上，与会的经济学家们则强烈呼吁该国政府考虑在改革初期进行金融市场开放，即按照他们提出的方式实施改革。这些误入歧途的改革政策，即使不是完全做不到，也会使得公众难以形成对改革的共识。

*破坏对改革的信心：理想主义（ideology）与经验分析。*在多数时候，误入歧途的改革是被理想主义意识形态推动的，而不是经济学的理性思

37 对民主社会中政府对中央银行管理的全面的阐述，参见 Stiglitz（1997）。

维。随着越来越多的人接受了发达国家的培训，他们逐渐意识到了其中的差别。

以最近关于资本市场开放的争论为例。假设已有多项研究证明了这一改革的优越性。与此相反的是，国家之间的比较研究则显示，改革收益更多地来自贸易自由化。更有研究表明资本市场开放既不能带来经济增长也不能推动投资增加（Rodrik，1998）。亚洲金融危机的爆发激发了更多学者对资本市场开放问题的研究兴趣，这些研究也证实了进行这项改革会带来实质性风险，即资本市场（和金融市场）的开放会增加发生金融危机的风险，[38]而金融危机会对政府预算和经济增长带来严重的负面影响。

实证研究的结果也印证了这种观点。大量文献解释了金融市场与其他市场的区别，以及为什么金融市场会出现如此多的市场失灵，而这些市场失灵可以通过有效的政府管制加以解决（Stiglitz，1998；Arnott et al.，1994；Hellman et al.，1997；Greenwald，Stiglitz and Weiss，1984）。金融市场与生俱来的系统性、传染性影响力，使得政府不得不对金融与货币危机加以干预。政府干预及金融市场所具有的系统性、传染性影响力都暗示了其存在巨大的外部性，也暗示了社会风险和私有风险之间存在重大差异，事前干预对于减少这种差异是非常必要的。

另一个支持政府干预存在的原因来自最近对亚洲金融危机的研究。这些研究指出，一国需要对其短期负债维持一定的储备。[39]如果一个来自贫困的发展中国家的企业从美国某银行获得100万美元，利率为18%的短期贷款。按照谨慎储备原则的说法，该国政府应该为此维持至少100万美元的储备，例如购买100万美元的美国国债。这就可以理解美国偏爱这种策略的原因了——以18%的利率贷出，以4%的利率借入——但是令人费解的是这样的策略怎样促进欠发达国家的经济增长。[40]倡导资本市场开放是改革政策政治化的典型例子，已经远远超出实证科学的范围。

破坏对改革的信心：建议与行动之间的不一致性。很多国家在改革过程中实施的政策与承诺的不一致，这种虚伪会招致广泛的谴责，也是破坏对改

38 Kaminsky and Reinhart（1998）指出“在所研究的26次银行危机的样本中，有18次危机是在其金融部门开放后的5年内发生的。”参见 Demirgüç-Kunt and Detragiache（1998a）。

39 例如，Furman and Stiglitz（1998）指出，这个变量是他们所研究的与1997年的危机系统相关的唯一变量。参见 Radelet and Sachs（1998）。

40 政府对借款做出增加储备的反应的必要性暗示了一种外部性，即要求的储备水平是借款总额的函数。这样，储备的成本被分摊了，而借款的好处却被借款者独占了。

革信心的一种重要因素。华盛顿共识形成期间美国的情况是：美国催促他国实行贸易自由化，而自身设立的非关税贸易壁垒的保护范围却在不断扩大。根据一些统计，美国进口额的20%存在非关税贸易壁垒的限制（Low and Yeats，1994）。美国加强了贸易保护工具的利用，例如“自愿的”汽车出口控制，以及以对“公平贸易法”（反倾销和反倾销关税）的“完美”应用来保护其国内包括钢铁业在内的重要产业（Boltuck and Litan，1992；Finger and Artis，1993；Stiglitz，1997）。在这之后，当前社会主义国家希望进入全球市场时，美国使用相同或类似的法律来设立贸易壁垒，阻止这些国家进入那些他们能够取得成功的市场（例如铝和铀的市场等）。在乌拉圭回合谈判中，进一步的贸易自由化受到广泛欢迎，而农业部门（也许正是许多欠发达国家具有比较优势的部门）仍受到高度的贸易保护。正是由于这些贸易保护的存在，贫困的欠发达国家在乌拉圭谈判中几乎没有任何收益，甚至可能遭受损失。[41]

出于同样的原因，“让价格变得合理”的信息传递者表达意愿的声音不再清晰。例如，农业补贴和价格支持的激增，使得在20世纪80年代的中前期，农场年净收入的30%～100%来自政府补助（参见General Agreement on Tariffs and Trade，1994）。由于政府对企业提供各种补贴——从对公司在国内航道使用喷气式飞机提供隐性补贴到隐藏在免税代码中的各种名目的房地产补贴，因而企业的福利随着经济的增长而不断增加。[42]政府在信贷市场中也扮演着越来越重要的角色，政府为大量贷款提供了担保。[43]

客观地说，美国与其他国家一样，也遭受了经济不均衡的负面影响，如对金融部门放松管制导致了美国储贷协会危机，这让美国纳税人付出了占国民生产总值的2%～4%的高昂代价，并且被普遍认为是导致1991年经济衰退的重要原因。但是在此之后的经历是值得称赞的，改革的中心没有发生变化：支持者继续拥护金融市场开放，但没有强调加强相应监管的重要性。从美国和许多其他国家改革的经验中得到的教训是显而易见的：先健全金融部门，而不是急于进行金融市场开放。如果改革的中心理念能够吸收这个经验

41 例如，根据世界银行的一项研究估计，非洲从乌拉圭回合谈判中得到的净收益是很小的负值（Harrison，Rutherford and Tarr，1995）。部分原因是因为许多非洲国家没能在谈判前充分地开放。

42 关于公司福利的讨论，参见Webre（1995）及Moore and Stansel（1996）。

43 在美国，联邦和联邦援助性贷款占总贷款额的比例在1980年达到了最大值——22.6%。1986年，这一比例下降为14.5%。参见U.S. Office of Management and Budeget（1988，F－30）。

教训，一些东亚国家的危机也许就可以避免了。[44]

因此，改革者未对经济改革形成广泛共识，或者将改革的内容制定为那些不可能取得广泛共识的项目。这样一来，改革者就会破坏改革的政治可持续性。我到过全世界很多地方，也曾对人们对华盛顿共识的痛恨感到震惊。在那些改革主要由外部力量推动的国家内，华盛顿共识已经成为反对改革的“引雷针”。相反，许多国家自发进行了改革，获得了国内民众的广泛支持。在这些国家，改革的基本要素是来自两个或多个主要党派的支持。虽然各党派对于改革的认识可能存在细微的差别，但无论哪个党派当选都承诺推行改革（拉丁美洲有几个国家就属于这种类型）。

在民主社会，进行改革也并不是件容易的事。对忽视改革困难的忽视会导致另一种重大失误。

失误 3E：许多改革者没能认识到在民主政治的背景下改革的阻碍力量和进行改革的困难。

犯这样的失误也许是可以理解的，因为很少有参与改革的经济学家曾参与过他们本国的民主政治改革。从 1993 年到 1997 年，我先后担任美国总统经济顾问委员会委员和主席，我用了 5 年时间在美国发起了一系列经济改革。但每当我们取得了一些成果，并且发现下一步改革明显会使社会福利水平得到帕累托改进时，推行下一步改革仍然困难重重。而从理论上说，下一步改革应该受到全社会的一致认可。我在芝加哥大学创办的政治经济学家论坛中，曾提出了多个假说来解释改革推行困难的原因。其中的一种解释将政治过程视作动态的序列博弈，而不是静态的一次博弈（Stiglitz，1998c）。今天的行为可能会对未来造成影响。在这一时期带来帕累托改进的改革也许会在接下来的时期中向相反的方向变化。因此，在总体序列博弈过程中，改革并不能带来社会福利水平的帕累托改进。另外，政府通常会承诺在改革中遭受损失的个体在未来会得到补偿，但政府兑现其承诺的能力往往受到怀疑。此外，我还提出其他的解释，经济系统的复杂性就是其中之一。经济系统的复杂性包括对改革作用和影响的认识上的分歧，对改革拥护者动机的不同看法等。如果在美国这样一个拥有对市场经济精通且普遍受过高等教育的民众

---

44 参见 Furman and Stigilitz（1998）。华盛顿共识忽视的问题可能正是市场经济体制成功运转的关键因素，这也可以很好地解释 20 世纪 80 年代美国国内的情况。一方面，当时的美国政府强调竞争，与价格相关的诉讼比前任政府更多，其中最为著名的就是对美国电信垄断企业的分拆；另一方面，政府放松了对垂直垄断的监管，例如放松了对并购案的审查。直到 1993 年，这种情形才得以扭转。

的国家来说，经济系统的复杂性都如此严重。那么，对于一个信息高度匮乏的欠发达国家，改革的失误带来的后果更不可想象。当改革的发起者来自那些与普通民众利益冲突的外部集团或者政治精英时，当改革通过非公开透明的程序发起时，民众对改革发起者动机的怀疑会减少改革的成效。[45]

全球金融危机之后的改革

现在，全球性经济危机，特别是东亚国家的经济衰退（我个人更愿称之为经济萧条），都对重新树立改革信心带来巨大挑战。这种挑战不仅限于受到经济危机波及的国家，更包括其他很多国家。因为这将影响到各国官员、学生、知识分子、经济学家，甚至商人对以建立市场经济体制为基础的改革在经济发展中的作用的看法。

我想将我在与发展中国家得到的启发作一个简要陈述。这将有助于我们把今天的事件放到一个历史的背景下来分析。美国希望将其奴隶制和对印第安人迫害的历史看作久远的过去，但是逐渐认识到，那些受到这些事件影响的人们——虽然我们是一个国家——并做不到这一点。同样，在饱受磨难的发展中国家，殖民地的历史记忆并没有完全消退。事实上，在经历了长期政治、经济压迫后，许多前殖民地国家获得独立只有几十年的时间。可以想见，那些拥有同样经历的国家会持以下观点。第一，西方坚持认为一个国家应该吸引外资，但忽视了足以应付经济开放的体系的构建。这样一来，外资会很快涌入这些国家。但很多净资本流入国已经有了很高的储蓄率（超过30%）。因此，在初始阶段，很多投资的收益率都很低，投资的边际收益率不断下降。突然之间，西方资本家要求收回投资。当一个国家不能偿还借款时，西方银行家通过他们的“代理人”提出合法的无礼要求，就像19世纪一些发展中国家被迫接受不平等开放条约的情形一样。但是代理人不会就此罢手，他们将利率提高到高利贷的水平（如此高的利率水平在他们本国根本就是不合法的），加剧经济下滑从而导致资产价值的进一步下降。接下来，他们要求债务国出售资产——“以火灾中受损物品的拍卖价出售”——给国际投资者，包括那些通过撤资直接导致危机发生的人（对许多发展中国家的观察家来说，这种行为使人联想到贷款诈骗，目的在于掠夺贫困国家的财富：先使之背负上沉重的债务负担，然后强迫这些国家要么支

45 我在牛津大学 Amnesty 的讲演中描述了保密的腐蚀性作用，以及对政治家保守秘密的激励（Stiglitz，1999a）。

付将使之更加悲惨的高利贷利息，要么没收他们用贷款购买的商品）。在大谈公平的同时，数十亿美元的援助流入这些国家，而实际上（正如我讨论过的），调整的代价绝大部分是由那些无辜的工人和小企业主来承担的。他们跟国际借贷没有任何关系，很多外来的资金都用于减少贷款者的损失上去了（不仅如此，正是由工人阶级承受偿还贷款的大部分压力，而这本来应该是由政府来偿还的）！从殖民地的经历的角度来看，现在出现的情形与殖民地时期一样，都是非常不幸的。

可以简单地将这种情形的出现归咎为“阴谋论”，但是这样的故事还在继续上演。我不认为这里有什么阴谋，而是由一系列的决定造成的，而且每一个决定在当时都是合理的（至少从某些角度来说）。但至少在那些面临危机的人看来，这些决定的整体效果并不好。坚信改革要继续的人必须直面这种感受，我们不能对其视而不见。我们在未来几年的任务不会很轻松。

结论

站在现在回顾过去，改革，至少华盛顿共识定义的改革，似乎步履蹒跚。从俄罗斯和东欧到东亚，甚至拉丁美洲，都是如此。捷克的凭证式私有化和俄罗斯的贷款转股份（loan-to-share）式私有化使少数人变得富有，却未能提供市场经济体制的基础，更谈不上恢复经济增长和促进经济繁荣了。在俄罗斯，对市场经济改革的信心已经遭到严重损害。而在捷克，政府和民众都意识到，至少他们应该建立起市场经济所必需的体制基础。东亚的部分国家正在经历经济萧条，其情形在某些方面与大萧条时一样糟糕。尽管拉丁美洲的改革10年来取得了的显著成果，但也遭受了市场的沉重打击。如果一国采取了所有正确措施，市场仍无起色，那这些国家还如何信任市场经济，那些失去工作的工人，凭什么继续支持使经济变得更加脆弱而不是实现增长的改革？

那些承诺将改善欠发达国家贫困人口的生活，并且相信市场经济是实现增长和消灭贫困的最佳途径的观点将在接下来的日子里面临巨大的挑战。在发展中国家，反对改革的力量正在积蓄。但是人们观察到的改革失败，并不是由市场失灵造成的，而是由改革策略选择和权衡的失误造成的。市场化改革的倡导者被热情冲昏了头脑，却低估了体制基础的重要性和政府在体制基础建设方面的重要作用，也未认识到竞争和新企业的重要性。所有这些，都在我们已经讨论过的教训中有所阐述。社会是很复杂的，而经济发展包含整个社会的转变。关注财政收支平衡和低通货膨胀，却忽视金融机构的作用，

这将导致宏观经济不稳定，就像失误的货币政策和财政政策组合所带来的后果一样。"寻租"在私有部门和公共部门的破坏力是一样的。我们今后的任务是防止改革的方向摇摆得太厉害，即防止矫枉过正。如果我们能够达到这样一种平衡，从过去改革的失败中汲取经验和教训，改革就保有一线希望。半个世纪的改革已经使发展中国家的数百万人的生活水平得到改善。我们希望看到改革在民主政治、平等和可持续发展方面的成功，让我们与数十亿人口一起分享改革的成果。

参考文献

Alesina, A., and L. Summers. 1993. Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking* 25, no. 2 (May): 151–62.

Arnott, R., B. Greenwald, and J. E. Stiglitz. 1994. Information and economic efficiency. *Information Economics and Policy* 6, no. 1 (March): 77–88.

Besanko, D., and G. Kanatas. 1996. The regulation of bank capital: Do capital standards promote bank safety? *Journal of Financial Intermediation* 5, no. 2 (April): 160–83.

Bhattacharya, S. 1982. Aspects of monetary and banking theory and moral hazard. *Journal of Finance* 37 (May): 371–84.

Blanchard, O. 1988. Unemployment: Getting the questions right—and some of the answers. NBER Working Paper no. 2698. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, September.

Blanchard, O., and M. Kremer. 1997. Disorganization. *Quarterly Journal of Economics* 112:1091–1126.

Blanchard, O., and L. Summers. 1988. Hysteresis and the European unemployment problem. In *Unemployment, hysteresis and the natural rate hypothesis*, ed. R. Cross, 306–64. Oxford: Blackwell.

Boltuck, R., and R. E. Litan. 1992. Down in the dumps: Administering America's "unfair" trade laws. *Brookings Review* 10 (spring): 42–45.

Bruno, M. 1993. *Crisis, stabilization, and economic reform: Therapy by consensus.* Oxford: Clarendon.

Bruno, M., and W. Easterly. 1996. Inflation's children: Tales of crises that beget reforms. *American Economic Review Papers and Proceedings* 86, no. 2 (May): 213–17.

Caprio, G. 1997. Safe and sound banking in developing countries: We're not in Kansas anymore. *Research in Financial Services: Private and Public Policy* 9:79–97.

Caprio, G., and D. Klingebiel. 1997. Bank insolvency: Bad luck, bad policy, or bad banking? In *Annual World Bank conference on development economics 1996*, ed. M. Bruno and B. Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.

Caprio, G., and L. Summers. 1996. Financial reform beyond laissez-faire. In *Stability of the financial system,* ed. Dmitri Papadimitriou. London: Macmillan.

Coffee, J. 1996. Institutional investors in transitional economies: Lessons from the Czech experience. In *Corporate governance in Central Europe and Russia.* Vol. 1, *Banks, funds, and foreign investors,* ed. Roman Frydman. Budapest: Central European University Press.

Cole, A., J. A. McKenzie, and L. J. White. 1995. Deregulation gone awry: Moral hazard in the savings and loan industry. In *The causes and costs of depository institution failures,* ed. A. F. Cottrell, M. S. Lawlor, and J. H. Wood, 29–73. Innovations in Financial Markets and Institutions Series. Norwell, Mass.: Kluwer.

Coleman, J. S. 1988. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology* 94 (suppl.): S95–S120.

Czech Ministry of Finance. 1997. Current aspects of the Czech capital markets. Prague: Ministry of Finance. Unpublished manuscript.

Demirgüç-Kunt, A., and E. Detragiache. 1998a. The determinants of banking crises in developing and developed countries. *IMF Staff Papers* 45 (1): 81–109.

———. 1998b. Financial liberalization and financial fragility. Paper presented to the annual World Bank conference on development economics, Washington, D.C., 20–21 April.

Demsetz, R. S., M. R. Saidenberg, and P. E. Strahan. 1996. Banks with something to lose. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review* 2, no. 2 (October): 1–14.

Dewatripont, M., and J. Tirole. 1994. Theory of debt and equity: Diversity of securities and manager-shareholder congruence. *Quarterly Journal of Economics* 109 (November): 1027–54.

Dooley, Michael. 1998. Indonesia: Is the light at the end of the tunnel oncoming traffic? Frankfurt: Deutsche Bank Research, Emerging Markets Research, June.

Ellerman, D. 1998. Voucher privatization with investment funds: An institutional analysis. Policy Research Working Paper no. 1924. Washington, D.C.: World Bank.

Feldstein, M. 1998. Refocusing the IMF. *Foreign Affairs* 77 (March–April): 20–33.

Finger, M., and N. T. Artis. 1993. *Antidumping: How it works and who gets hurt.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Fischer, K., and M. Chénard. 1997. Financial liberalization causes banking system fragility. Working Paper no. 97-14; Faculté des Sciences de l'Administration. Working Paper no. 97-12; Centre de Recherches en Economie et Finance Appliquées, 16 June.

Furman, J. and J. E. Stiglitz. 1998. Economic crises: Evidence and insights from East Asia. *Brookings Papers on Economic Activity,* no. 2:1–135.

General Agreement on Tariffs and Trade. 1994. *Trade policy review: United States, 1994.* Geneva: General Agreement on Tariffs and Trade.

Gennotte, G., and D. Pyle. 1991. Capital controls and bank risk. *Journal of Banking and Finance* 15, no. 4–5 (September): 805–24.

Giammarino, R. M., T. R. Lewis, and D. E. Sappington. 1993. An incentive approach to banking regulation. *Journal of Finance* 48, no. 4 (September): 1523–42.

Greenwald, B. 1998. International adjustments in the face of imperfect financial markets. Paper presented to the annual World Bank conference on development economics, Washington, D.C., 20–21 April.

Greenwald, B., and J. E. Stiglitz. 1988. Financial market imperfections and business cycles. NBER Working Paper no. 2494. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, January.

———. 1993. Financial market imperfections and business cycles. *Quarterly Journal of Economics* 108 (1): 77–114.

Greenwald, B., J. E. Stiglitz, and A. Weiss. 1984. Informational imperfections in capital markets and macro-economic fluctuations. *American Economic Review* 74:194–99.

Harrison, G. W., T. Rutherford, and D. G. Tarr. 1995. Quantifying the Uruguay Round. In *The Uruguay Round and the developing economies*, ed. Will Martin and L. Alan Winters. Washington, D.C.: World Bank.

Hellman, T., K. Murdock, and J. Stiglitz. 1996. Deposit mobilisation through financial restraint. In *Financial development and economic growth*, ed. N. Hermes and R. Lensink, 219–46. London: Routledge.

———. 1997. Liberalization, moral hazard in banking and prudential regulation: Are capital requirements enough? Graduate School of Business Research Paper no. 1466. Stanford, Calif.: Stanford University.

Kaminsky, G. L., and C. Reinhart. 1998. The twin crises: The causes of banking and balance of payments problems. Washington, D.C.: Board of Governors of the Federal Reserve System; College Park: University of Maryland, February.

Kane, E. 1989. Changing incentives facing financial-services regulators. *Journal of Financial Services Research* 2, no. 3 (September): 265–74.

Kane, E., and M. Yu. 1994. How much did capital forbearance add to the tab for the FSLIC mess? NBER Working Paper no. 4701. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Kolodko, G. 1997. The Polish alternative: Old myths, hard facts and new strategies in the successful transformation of the Polish economy. Instytut Finansow Working Paper no. 55. Poland: Instytut Finansow.

———. 1998. Russia should put its people first. *New York Times*, 7 July.

Lam, C. H., and A. H. Chen. 1985. Joint effects of interest rate deregulation and capital requirements on optimal bank portfolio adjustments. *Journal of Finance* 40, no. 2 (June): 563–75.

Lancaster, K., and R. Lipsey. 1996. The general theory of second best. In *Trade, markets and welfare*, by K. Lancaster, 193–220. Cheltenham, England: Elgar.

Lokshin, M., and B. Popkin. 1999. The emerging underclass in the Russian Federation: Income dynamics, 1992–1996. *Economic Development and Cultural Change* 47 (4): 803–29.

Low, P., and A. Yeats. 1994. Nontariff measures and developing countries: Has the Uruguay Round leveled the playing field? Policy Research Working Paper no. 1353. Washington, D.C.: World Bank.

Mayer, C. 1989. Myths of the West: Lessons from developed countries for development finance. Policy Research Working Paper no. 301. Washington, D.C.: World Bank.

———. 1990. Financial systems, corporate finance, and economic development. In *Asymmetric information, corporate finance, and investment*, ed. R. G. Hubbard, 307–32. Chicago: University of Chicago Press.

Moore, S., and D. Stansel. 1996. How corporate welfare won: Clinton and Congress retreat from cutting business subsidies. Cato Policy Analysis no. 254. Washington, D.C.: Cato Institute, 15 May.

Morita, A. 1986. *Made in Japan*. New York: Dutton.

Myers, S. C. 1977. Determinants of corporate borrowing. *Journal of Financial Economics* 5:147–75.

Newbery, D., and J. E. Stiglitz. 1982. The choice of techniques and the optimality of market equilibrium with rational expectations. *Journal of Political Economy* 90:223–46.

Putnam, R. D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy* (with R. Leonardi and R. Y. Nanetti). Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Radelet, S., and J. Sachs. 1998. The onset of the East Asian financial crisis. Paper presented at USAID seminar, Washington, D.C., 29 January.

Rajan, R. G. 1992. Insiders and outsiders: The choice between informed and arm's length debt. *Journal of Finance* 47:1367–1400.

Rajan, R. G., and L. Zingales. 1995. Is there an optimal capital structure? Evidence from international data. *Journal of Finance* 50:1421–60.

Rochet, J. C. 1992. Capital requirements and the behaviour of commercial banks. *European Economic Review* 36, no. 5 (June): 1137–70.

Rodrik, D. 1998. Who needs capital-account convertibility? Essays in International Finance, no. 207. Princeton, N.J.: Princeton University, Department of Economics, International Finance Section, May.

Smith, A. 1986. *Glasgow edition of the works and correspondences of Adam Smith*. Oxford: Clarendon.

Stiglitz, J. E. 1988. Money, credit, and business fluctuations. *Economic Record* 64 (187): 307–22.

———. 1992. Capital markets and economic fluctuations in capitalist economies. *European Economic Review* 36:269–306.

———. 1993. The role of the state in financial markets. In *Annual World Bank conference on development economics 1993*, ed. M. Bruno and B. Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.

———. 1994. *Whither socialism?* Cambridge, Mass.: MIT Press.

———. 1997. Dumping on free trade: The U.S. import trade laws. *Southern Economic Journal* 64 (2): 402–24.

———. 1998a. Central banking in a democratic society. *De Economist* (Netherlands) 146 (2): 199–226.

———. 1998b. More instruments and broader goals: Moving towards the post-Washington consensus. United Nations University World Institute for Development Economics Research (WIDER) Annual Lectures 2, Helsinki.

———. 1998c. The private uses of public interests: Incentives and institutions. Distinguished Lecture on Economics in Government. *Journal of Economic Perspectives* 12 (2): 3–22.

———. 1999a. On liberty, the right to know, and public discourse: The role of transparency in public life. Paper given as the 1999 Oxford Amnesty International Lecture. Available at http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm.

———. 1999b. Quis custodiet ipsos custodes (who is to guard the guards themselves)? Corporate governance failures in the transition. Keynote address, 1999 Annual World Bank Conference on Development Economics—Europe.

———. 1999c. Whither reform? Ten years of the transition. Keynote address, 1999 Annual World Bank Conference on Development Economics. Available at http://www.worldbank.org/research/abcde/washington.html.

U.S. Office of Management and Budget. 1988. *Special analysis budget of the United States government, fiscal year 1988*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Vickers, J., and G. Yarrow. 1988. *Privatization: An economic analysis*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Webre, P. 1995. Federal financial support of business. Congressional Budget Office Report.

Weisbrod, S. R., H. Lee, and L. Rojas-Suarez. 1992. Bank risk and the declining franchise value of the banking systems in the United States and Japan. IMF

Working Paper no. 92/45. Washington, D.C.: International Monetary Fund, June.
Weiss, A., and G. Nikitin. 1998. Performance of Czech companies by ownership structure. Paper presented at the International Workshop in Transition Economics, Prague, July.
Wilcox, D. 1998. The introduction of indexed government debt in the United States. *Journal of Economic Perspectives* 12 (winter): 219–27.
Williamson, J. 1990. What Washington means by policy reform. In *Latin American adjustment: How much has happened?* ed. John Williamson. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
———. 1997. The Washington consensus revisited. In *Economic and social development into the XXI century,* ed. L. Emmerij, 48–61. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
World Bank and Government of Russian Federation. 1995. *Russian Federation: Report on the national accounts.* Washington, D.C.: World Bank.
World Bank. 1997a. *China 2020: Development challenges in the new century.* Washington, D.C.: World Bank.
———. 1997b. *World development report 1997: The state in a changing world.* New York: Oxford University Press.
———. 1998. *World development indicators 1998.* Washington, D.C.: World Bank.
———. 1999. *World development report 1998: Knowledge for development.* New York: Oxford University Press.

改革全球经济结构：从近期危机中得到的教训*

近期国际金融市场的动荡已经给国际社会提出了一系列根本性的问题。建立于大萧条和第二次世界大战之后的国际金融体系，虽然在1973年金本位制废止后进行了调整，但其能否经受21世纪的挑战？为了适应现代经济的要求，国际金融体系需要的仅仅是细枝末节的改革（如在完善公司治理、提高透明度或改善监管等方面的细微变化）？还是需要根本性的变革？尽管人们已经就上述问题提出了诸多建议，并引发了一系列的研究和探讨，但至今仍未就理想的变革方案达成共识。在此期间，国际金融体系不稳定可能引发动荡和危机，各国（尤其是穷国、小国和欠发达国家）应如何对其加以防范？

这一课题是复杂的，在有限的发言时间里，我的阐述难以面面俱到。因此我不会展开全面的讨论，而是将我的主要观点概括为10个基本要点，然后重点对三个方面进行考察。

我们应该牢记，评判一项发展规划或稳定方案的成败，应该依据其目标国民众生活水平的变化，而不是货币汇率是否稳定。我们的目标十分明确——受政策影响国家的居民福利水平的提高，以及分配公平。如果一项方案的实施仅仅确保了一国汇率的稳定，却使该国陷入了严重的长期衰退，这样的方案不能被认为是成功的。只有当其促使该国失业率恢复到正常水平，并且经济增长得以复苏时，它才能被认为是成功的。此外，“反向假设”的考虑，使问题变得更为复杂。也就是说，如果不实施方案可能出现何种后果？产出可能会更为大幅削减，失业率也有可能继续攀升，此时对于方案是否成功的评判变得尤为困难。然而，在现代宏观调控出现之后，发达国家的政府已经能够缩短经济的衰退期，并通过采取强有力的反周期措施来缓和衰退的严重性。[1] 例如，当出现可能会削弱经济实力的危机事件时，那些紧缩政策的倡导者将会为提出有力的政策依据而承受巨大压力：他们必须证明进

---

* “Reforming the Global Economic Architecture: Lessons from Recent Crises”, *The Journal of Finance* 54 (4), August 1999, pp. 1508 - 1521.

1 可参见 Stiglitz（1997a，1997b）。

一步扩张的政策是不可行的，或者紧缩政策将会带来更为强劲的长期经济增长。而后一命题通常却很少得到各国经济增长的实证经验支持。

心存上述告诫，下面我将转向10个关键政策点的阐述。

1. 在过去的二十多年间，国际金融体系显示出巨大的脆弱性（fragility）。金融危机和货币危机越来越频繁地爆发，使得各国政府为重振经济不得不付出高额的预算费用。但其代价也是高昂的：在危机过后的数年间，该国经济增速放缓、失业率不断提高。[2] 根据一项估算显示，20世纪70年代中期以来，已有80至100个国家受到过危机的冲击。[3]

从这些经验中，我们可以得到什么推论？在下面的论述中，我将经常提到两个比喻，其中一个就是：如果道路上只发生一起交通事故，那么人们可能会从司机、车辆或天气上找原因。但如果在这条道路的同一路段发生了上百起交通事故，那么道路建造本身是否存在问题就值得商榷了。道路不是为完美的司机而设计的，也不是为经过专业培训的赛车手而设计的，而是为普通人设计的。如果普通司机一再发现某路段难以驾驭，那就有必要对该路段进行重新设计，或是对路面上行驶的车辆施加管制。

2. 资本市场开放和金融自由化与上述脆弱性系统相关。理论分析和实证检验均证实了这一结论。过早的金融自由化，尤其是在缺乏适当监管体系时就匆忙进行的金融自由化，往往会导致银行对高风险信贷资产的过度偏爱。实证研究表明，在金融自由化之后的5年内，金融危机发生的概率特别高。[4] 亚洲国家近期发生的金融危机也遵循了这一规律。这些亚洲国家承诺将继续推行金融自由化政策，但其目前尚无任何有效方式来调控金融资本对宏观经济可能造成的冲击。而事实上，这些资本的撤出要比它们的涌入更为突然，造成的影响更大。[5]

经济理论的最新发展（参见 Hellman，Murdock and Stiglitz，1996）表

2　关于金融危机对经济增长的影响，请参见 Caprio（1997）。经济衰退对经济造成长期的不利影响是多方面的，其中一种方式是通过人力资本消耗实现的，这一因素是导致欧洲很多国家失业率居高不下的重要原因。很多文献对经济衰退的这一滞后效应（hysteresis effect）进行了研究，请参见 Blanchard and Summers（1986）。

3　Caprio and Klingebiel（1996）对20世纪70年代后期以来统计资料比较完备的69家银行危机发生国进行了分析。他们估计如果考虑转型经济国家，至少还有20多个国家发生过银行危机。

4　参见 Kaminsky，Linzondo and Reinhart（1998）的研究。Diaz-Alejandro（1985）对智利（Chile）1982年危机的进行了开创性的研究。关于斯堪的纳维亚（Scandinavian）相关问题的研究，请参见 Steigum（1982）及 Kiander and Vartia（1996）。

5　对于危机更详细的讨论，请参见 Furman and Stiglitz（1999）。

明，多数推行金融自由化的国家所实行的基于资本充足标准（capital adequacy standards）进行监管的政策并不是帕累托有效的。对于信息系统不健全并且面临高风险的经济体而言，依赖资本充足标准进行监管的问题尤为严重。这是由于受到市场规模的限制，多数欠发达国家（LDCs）不能像发达经济体那样高度分散风险，因此面临着更高的风险。此外，在推行金融自由化的国家，新兴的私有金融部门能够通过支付更高的工资吸引人才，因此很多公共部门出现专业人才流失现象，从而进一步恶化了这些国家的金融监管形势。亚洲经济的一个重要特征就是对抵押贷款（collateral lending）的过度依赖，事实上，这本身就会产生极大的不稳定性。因为尽管这样的借贷能够促进经济繁荣，但一旦抵押品贬值，违约率上升，银行就会迅速收缩贷款规模，而这将导致资产价格的进一步下降。所以说，过分依赖资本充足标准，只会进一步加剧这种内在的不稳定性。而发达国家普遍采用的则是更为复杂的延长债务偿还期和加强监管的办法，使得其经济的稳定性大大优于不发达国家。经济衰退之初，会出现一些企业破产，银行无法达到资本充足标准要求的情形。如果此时市场被悲观情绪笼罩，银行就不可能筹集到新的资金，也就不得不收缩贷款了。当所有银行都这样做时，就会导致破产企业数和不良贷款余额激增，使经济陷入恶性循环。

有趣的是，很多问题在原来的管制体系下可能并不会出现。例如，泰国在推行自由化政策之前，对银行针对投机性的房地产交易的贷款进行过严格限制。因为它已经意识到，这样的贷款是导致经济不稳定的一个重要来源。同时它还意识到，投资于创造就业的项目（如建造工厂）要比建造空置的写字楼更能为经济增长奠定良好基础。但后来迫于市场自由化的压力，泰国最终放弃了自身的政策判断，而将经济带到了灾难之路上。[6]

不稳定性加剧的上述例证具有一定的讽刺性。因为推崇资本市场开放的一个论点就是——它将导致风险更为分散，从而降低一国金融体系的脆弱性。但事实上，自由化分散风险的作用主要发生在东亚国家，并且正如事实所表明的，各种冲击往往与自由化政策高度相关（一国所采取的政策可能会进一步恶化这

---

6 另一个适用于推行金融自由化和资本市场开放的欠发达小国的比喻似乎更为时髦。这种国家被比做在波涛汹涌的大海上航行的小船。虽然构造很结实，船长的操控技术也不错，但如果遇到大风浪，还是会倾覆的。当然，如果船只本身的构造就存在漏洞（寓意资本市场开放得过快，而相应的监管体制尚未建立），船长的操控技术也不敢恭维，船只的倾覆就会更快地到来了。现实中，我们的小船经过了改装，外观更加光鲜，航行速度也更快，但其稳定性下降了，出事的可能性也大大增加。在亚洲，这种所谓的改良设计根本没有机会在灾难来袭时发挥作用。

种关系)。无论如何，自由化政策对一国金融体系脆弱性的负面影响，要远远超过其对于风险的分散化作用，这一结果同时也被其他国家的实践所证明。

*3. 资本市场开放在带来更大的风险成本的同时，并未为经济增长带来与之相对等的收益。*理论分析和实证检验都证实了这一结论。Rodrik (1998) 运用跨国回归分析模型证明：投资和经济增长应更多归因于贸易自由化，而与资本市场开放之间并不存在显著的关系。他还证明了，在世界所有地区中，东亚最不可能从资本账户开放中获得利益。因为东亚国家自身的储蓄率较高，因而所需的边际资本流入较少。因此，东亚国家投资的边际收益率较低，而投资风险较高。

有许多更为一般性的分析来解释“资本账户开放将促进一国经济增长”这一观点，但我们应该以怀疑的眼光对其进行重新审视。通常，自由化政策的重点在于放开一国对短期投机性资本流入的管制，但往往正是由于这类资本的不稳定性，才使得一国难以运用这类资本来从事长期生产性投资。

评估金融体系脆弱性的来源使一个因素受到越来越多的关注：短期外债与外汇储备的比率。许多该变量指标值大于 1 的国家都遭受了危机的打击。早期的危机研究中，这一变量并未获得格外的关注。因为当时的经济学家认为，在完全自由兑换条件下，任何国内资产都可以转换为外汇，因此，现有的短期外债不能真正代表该国潜在“威胁”的大小。[7] 近期对该变量的关注表明，短期外债的确存在着一定的负面影响。假设在一个贫穷的小国中，有一家企业以 18% 的利率向一家美国银行借款 1 亿美元。那么对于该国而言，谨慎的做法应该是将其外汇储备增加 1 亿美元（可能以美国国库券的形式持有)。但事实上，这相当于该国以 18% 的利率从美国借入短期外债，并以 4% 的利率贷还给美国。这种战略只会使美国从中受益，却不可能促成该国经济增长。但资本账户开放却使很多国家提出了这样的政策主张。

我所讲的资本自由流动和金融自由化政策可能与经济增长无关，其最重要原因是：这一政策增加了一国金融体系的不稳定性。而正如我们在第一个教训中提到的，这种不稳定性会对经济增长带来不利影响。[8]

---

7 另一方面，这个结果与多重均衡的黑子模型一致：如果每个人都认为其他人相信该比率与危机有关联，则当他们看到这个变量超过一个阈限的时候，便会撤出他们的资金，危机也便随之出现。早期的多重均衡模型（包括黑子均衡模型）研究，请参见 Stiglitz (1972a) 及 Shell (1977)。

8 其中的原因是多方面的：不稳定的一种表现形式是加剧了投资风险，这将成为抑制经济增长的一个重要因素。在经济衰退期，研发部门的投资和其他增加劳动生产率的支出将被削减，而此类支出对长期经济增长至关重要。参见 Greenwald and Stiglitz (1989)。

4. 金融自由化和资本市场开放带来的不利影响导致了在这些国家，社会部门与私人部门在风险和回报上存在显著的差别。东亚经济危机与私人部门借贷有关。事实上，即使是泰国的巨额借款原本也不会产生问题。因为这部分借款被用于对私人部门的投资提供融资支持，而这类投资的回报能够覆盖融资成本。但如果人们认为这种融资的背后存在显性或隐性的政府补贴时，问题就出现了。因为人们将会担心政府干预会影响市场资源配置的效率。而东亚的经验再次印证了别国的教训：金融部门的脆弱性和资本账户开放所引致的巨额资本流入，将使一国经济面临巨大的系统性风险，而经济震荡的后果不仅将为参与私人部门融资的借贷双方所感知，同时也将波及工人、小企业主和经济中的其他参与者。

5. 主张政府为私人借款提供紧急援助，强调风险扩散和系统风险的重要性，但却不试图消除问题潜在根源，这样的做法是不合逻辑的。前文的要点曾提到，私人部门的短期外债具有外部性（externalities）。如果没有这种外部性，政府为私人借款提供紧急援助的必要性将不复存在，人们也无须为风险扩散而担忧了。正如我们已经意识到的，钢铁制造可能会产生空气污染的重要外部性，从而使得政府通过价格或其他管制措施“迫使”其减少污染。政府在这方面的公共角色尤为重要，因此对私人部门短期外债带来的外部性的关注是很有必要的。将钢铁制造的外部性加以内部化，结果可能导致钢铁产量的降低，但其实质是重新配置资源，以更好地反映经济活动的社会成本和收益，而不是仅仅依赖于忽视社会成本的、扭曲的市场机制来进行资源配置。这一原则对于私人部门短期资本流动问题也同样适用。对于政府干预可能会减少资本流入的普遍担忧，与对于治理空气污染会阻碍钢铁制造的担忧一样，是有误导性的。

6. 干预的重点应该是稳定资本流动，正是资本流动的不稳定导致了高成本，从而限制了资本流动正面效应的发挥。让我再用一个比喻来说明问题。没有堤坝，高山上积雪的融化会引发灾难性的洪水，从而导致死亡和破坏。一座设计完善的堤坝能够缓和水流，但却无法阻止山顶的融雪流向大海。然而，通过稳定水流，堤坝起到了降低甚至是消除洪水破坏力的作用。事实上，堤坝甚至还能把洪水转变为一种有用的资源。

上述比喻具有重要含义：一座好的堤坝未必需要能够阻止所有的水流。

PDG

7. 通常，稳定的关键在于执行“一揽子”方案。我在其他地方将其概括为“三驾马车拉动”的政策组合。[9]

(1) 摒弃刺激短期资本流入的扭曲政策（泰国就曾出台过一项刺激短期资本流入的政策；韩国对长期资本流入的管制也间接地鼓励了短期资本流入）。

(2) 提高金融机构的风险防范能力。实现这一目标可从多方面入手，如提高信息透明度；实施全面有效的银行监管，包括制定适当的、能够随风险进行调整的资本充足标准（具有一定的灵活性，并且能够适应各国的国情）；抑制金融机构资产膨胀速度，如限制贷款增速，或者对银行的贷款对象进行直接或间接的额度控制。

(3) 对银行体系无法化解的风险进行直接干预，以稳定资本流动。

前两项政策非常重要，但执行起来却存在一定难度（尤其是对于欠发达国家而言），并且要想使一国对在过去几十年频繁出现的金融不稳定“免疫”，仅仅执行前两项政策也是远远不够的。美国储蓄和贷款协会危机（the S&L crisis）暴露了其对金融体系的监管不力（包括信息披露机制不透明等），但在这之后，美国金融体系仍未完全接受教训。当前美国正在推行“按市值计价”（mark-to-market accounting）下的严格信息披露要求（要求银行按市值披露其资产总值），但这一要求受到国内银行的一致抵制。如今，虽然人们已经意识到不采用“市值估价法”不仅会降低银行信息披露的透明度，而且还会导致其投资政策的扭曲，并增加银行的风险敞口，但相应的改革措施仍未出台。[10]即使在最佳情况下，要想获得所有相关数据也存在困难，并且其难度正在逐步加大。

请注意，在标准竞争模型中（如阿罗—德布鲁（1954）理论中），市场机制有效性的基本前提是：价格包含所有相关信息。在标准竞争模型的假设下，各类数量信息与市场机制的有效性之间并不相关。因此，没有人会要求钢铁制造企业公布销售数据。这一特征显示了商品市场（如钢铁市场）与金融市场之间的巨大差异，同时它也指出并纠正了人们的一个思维误区，即认为资本的自由流动与商品的自由交换一样，都能够增进社会福利。金融市场与商品市场是不同的。首先，即使金融机构体系发达的国家，在银行体系

9 Stiglitz（1998a，1998b）.

10 同样地，美国政府官员成功反驳了 FASB 提高股票期货会计透明度的建议，这也很好地表明了此类提议经常可能会遇到的政治问题。参见 Stiglitz（1992）。

监管方面的成绩也不敢恭维——近期发生于美国、斯堪的纳维亚和日本的金融危机即是明证。没有国家能够按照所承担的风险对其资本充足标准或存款保险费费率进行充分的调整。其次，最近一次发生在斯堪的纳维亚的大危机表明，虽然这些国家的信息披露机制非常完备，但仅仅依靠信息披露是不足以实现稳定的。

金融衍生品的推广运用（其自身蕴涵的风险往往难以估量）及其复杂性的不断增加，进一步加大了提高市场透明度和加强监管的难度。[11]

在此，我想澄清一点：虽然加强监管和提高市场透明度是理想的做法，但我们既不能低估其难度，也不能高估其效果。那些认为只要改善监管和提高市场透明度就能够一了百了的人们，正在为一个复杂而严重的国际问题，寻求低成本且简单的解决方案。换言之，他们试图找到能够与“自由市场”相容的理想的解决之道。而忽视了我们前面提到过市场失灵的种种表现（参见要点1）。

印度尼西亚国内超过三分之二的贷款投放给了企业，它的经验也证实：改革需要推出“一揽子”方案，而不仅仅是加强银行监管。让我们再次援引堤坝的比喻，阻止银行借入外债也许就像把手指插入堤坝中——这样做或许能够堵上一个漏洞，但却无法阻止水流绕道而行。如果存在某种激励（或误导）使企业进行国外融资有利可图，那么即便银行不对企业的境外融资提供便利，企业也会自己寻求国外融资。[12]

*8. 尽管执行全面的“一揽子”方案至关重要，但方案的细节仍需要根据每个国家的具体情况进行调整。*由于欠发达国家面临的风险更高，监管能力更弱，信息披露也更加不充分，因此，欠发达国家的监管框架与发达国家相比存在显著差异。尽管很多发展中国家已经开始对银行风险管理体系进行监管，但是直接管制在这些国家中仍将发挥重要作用。因此，欠发达国家可能需要对贷款实施更严格的监管（如对投机性的房地产贷款的监

11 在很多例子中，企业原本以为自身的风险已经得到对冲，但结果往往是能够为其提供风险对冲业务的企业破产了。因此，银行监管者不仅需要关注其“风险敞口”，而且需要关注提供头寸对冲一方的证券组合风险，以及信用风险和市场风险。这种做法的难度和监管者所处的不利地位是显而易见的。近期美国的银行监管者曾试图阻止一家对冲基金获得足够贷款，因为这家对冲基金的敞口头寸可能会对全球金融体系带来系统风险，但结果却不尽如人意。美国银行监管的失效警示我们：试图通过促使欠发达国家提高其市场透明度和监管能力以阻止未来危机的策略不容乐观。

12 同时，推行严格的银行监管（包括限制对银行放贷企业的额度控制）可能会对总风险敞口产生重要影响。同样，资本充足标准和存款保险的风险调整也是如此，它可能会导致银行对风险敞口较高的企业设置更高的贷款利率。目前的风险调整还远远达不到这一要求。

管），或控制贷款增速（对贷款增长率加以限制），或是限制金融衍生品的交易。

现代银行监管已经认识到，过度依赖于资本充足标准是无效率的，甚至是危险的。尤其是对发展中国家而言，这样做的后果尤为严重。如果在经济衰退时迅速实施严格的资本充足监管政策，那么许多银行都将无法满足这些严格的限制，届时形势将变得更为严峻。由于银行难以在经济衰退时募集到新资本，它们会通过收缩信贷以满足资本充足标准要求，由此引发的系统性信贷收缩可能会产生自我毁灭性的后果：更多企业将陷入破产，不良贷款比例则会进一步上升。在个别案例中，监管政策运用不当所引发的结果，往往与人们初始的预料背道而驰。如在存在系统性风险的情况下，一项旨在解决个别银行所存在的问题，并增强银行体系抗风险能力的监管政策，实际上会削弱银行体系的抗风险能力。因此，那些能够成功地处置风险并应对其引发的经济衰退的国家，已经开始学会“容忍”策略，即在实际操作中暂时放松资本充足标准，并加大对交易的监管力度。

*9. 在稳定国际金融体系的改革中，对破产法的根本改革是关键，包括设立我称之为“超级第 11 法章”（super chapter 11）的条款。*改革破产法需要区分系统性破产和个别性破产，前者是指经济运行中出现相当比例的企业破产，而后者是指个别企业的资不抵债。在这两种情况下，所能推断出的企业经营能力状况存在显著差异，因为在任何国家中，都很少有企业能够在东亚危机的货币贬值和利率上升的环境中存活下来。判定企业破产应该首先假定企业能够实现可持续经营，而债权人则需要举证该企业存在持续性的资产管理不当。这种情况有些类似于“标准第 11 法章”（standard chapter 11）的要求，即一般情况下企业目前的经营管理将得以延续，破产企业只需要进行简单的债务重组（通常债权人将可以得到一定的股权份额，而原有的股东则很少会全部撤出）。而“超级第 11 法章”则需要对债权人寻求其他的债务重组安排提出更为严格的举证要求，或者对在企业发生违约后债务人拥有的选择权做出更为明确的规定。

上述两种类型的破产，不仅传递的信息不同，而且在执行标准破产程序的成本方面也存在巨大差异。对于系统性破产而言，标准破产程序中常见的拖延处置将会造成巨大的社会成本。因此，“超级第 11 法章”应该对“标准第 11 法章”进行改革，以加速企业重组的进程并降低其成本。

从私人部门的角度分析，破产可以形容为一种停顿。而当出现东亚危机中的螺旋型经济衰退时，破产法将起到“循环断路器”的作用。当前，汇

率贬值将导致更多企业无法偿还贷款，从而削弱银行体系的稳定性，由此引发的银行信贷收缩将会进一步强化经济衰退的动态趋势。但在破产停顿的作用下，国内参与者的损失将得到控制。（当然，“超级第11法章”可能会导致利率上升，从而使借款人的成本能够更为准确地反映出一定的实际社会成本。参见前文第4要点）。

但正如银行监管需要适应各国国情一样，破产法也是如此。事实上，并不存在着一部绝对“帕累托有效”的破产法。借款人与贷款人之间总是在进行着利益较量，甚至在国内贷款人和国外贷款人之间这种利益较量也同样存在。

到目前为止，我尚未谈及更深层次的改革，比如提议创设一个“最终贷款人”。尽管此时此刻并不适合对这一问题进行全面阐述（毕竟，它是一个极其复杂的课题），但以下要点仍然值得提出：

• 创设一个“最终贷款人”并不足以防范经济危机。事实上，早在大萧条之前，美国联邦储备银行就作为最终贷款人而创设出来。但只有辅之以存款保险制度和严格的金融监管体制，最终贷款人才能起到防范危机的作用（如果缺少以上三者中的任何一项，其余两项都可能使危机发生的可能性加大，这正是美国储蓄和贷款协会危机的教训）。而在国际背景下，对于创设最终贷款人的提议，却很少辅之以某种类似于存款保险的制度设计（如实施对放款人征税以充实紧急援助基金的措施）。

• 此外，如果政府确实允许实行（由市场决定的）浮动汇率，破产法也是切实有效的，那么最终贷款人存在的“必要性”则有待商榷。共同基金并不需要最终贷款人，这是因为它们无须按照“固定利率”，对债权人执行“先来、先还”的还款安排。在这个意义上，如果实行浮动汇率，则国家更像是共同基金而非银行。国家需要资金来维持本国汇率（正如俄罗斯的情形），目的是为了给那些为数不多的极富有者提供充裕的时间，以使其能够在较高的汇率上撤回国外资金。当人们意识到数以亿计的资金已被国家错误地支出，用于徒劳无功地维持其汇率水平（而这些钱最终要出自本国纳税人的腰包）。与之相比，（经常为人们所指责的）哈伯格三角和其他形式的微观无效率所造成的损失，已经显得微不足道了。

• 最终贷款人的实质是：“符合条件”的国家能够在一定程度上“自动”获得资金支持。但在飞速变化的现代社会，这一点能否得到保证？一国政府可能会将赌注投在金融衍生品上，并在一夜之间将其全部储备消耗殆

尽。难道仅仅因为该国政府过去行事谨慎，就应该给予它获得紧急援助的权力吗？最后需要强调的是，执行一定的判定标准是必要的，但这类标准与目前人们正在制定的标准有何不同？

• 此外，一个国家“不合格”，或者从“合格”变为“不合格”，本身就可能成为引发危机的信号。对此问题的关注，使人们对于一国是否有权获得资金支持的判定，由过去的“二分法”转向更具连续性的判定方法：“越合格”的国家将“越容易”获得资金支持，或者能够获得更优惠的融资条件。这一制度安排能否透明运作？运作的透明度越低，那么“规则约束力”越弱，符合条件的国家获得资金支持的“自动性”越差，最终贷款人作用的发挥程度也越差。记住，最终贷款人背后的原则是：一国可以获得的巨额资金将能够阻止本国货币遭受冲击。但一国汇率浮动的自由度越大，该国可以获得大量资金以支撑货币的保障性就越低，从而也进一步加剧了其货币遭受冲击的可能。

• 此外，我们已经意识到资本外逃在货币危机中所发挥的核心作用。由于在开放体系下，一国可能发生巨额资本外逃，可能引发这样的现实问题：该国政府可能筹措到的一切资金，是否能够确保降低本国货币遭受冲击的可能性？

• 我已在前文中提到，最终贷款人发挥作用的关键是有效的监管。此前，我也详细列举了欠发达国家在银行监管方面存在的诸多问题。但如何执行监管并不仅仅是一个技术问题，正因如此，各国政府（如美国）一直强调：监管不仅应该保持“独立”，而且应该继续承担政治责任。美国的货币报告审计结果就直接报送财政部秘书处（Secretary of The Treasury）。历史上，美国与其他成功应对经济周期波动的国家一样，在一定程度上延续了过去的一些政策，并通过加强交易监管来弥补过去制定的资本充足标准的不足。我怀疑美国政府会仅仅出于逃避政治责任的目的，而将其监管职责交付给一群国际官僚。但其他国家会愿意这样做吗？如果它们能够以此换来本国银行体系可信度的提高，以及危机发生后获得资金支持“自动性”的提高，它们或许会愿意这么做。但这一问题的答案并不明显。注意，金融危机仅仅是引发货币危机（和紧急援助“必要性”）的诸多诱因之一。监管的覆盖面需要延伸到多广的范围？最终贷款人有效发挥作用必须借助于一定的威信，而树立其威信则需要基于对国际金融机构的充分信任。目前尚不能确切地说，在全球经济调控的历史演变过程中，我们已经步入了能够树立最终贷款人威信的阶段。

10. 最重要的是，一国控制风险的能力以及其保护本国经济体系中较脆弱的部分使其隔绝风险的能力，应该与本国的风险敞口相一致。

在前文中，我曾将那些参与国际资本市场的小型欠发达国家比做在波涛汹涌的大海上航行的小船。虽然构造很结实，船长的操控技术也不错，但如果遇到大风浪，还是会倾覆的。当然，如果船只本身的构造就存在漏洞，船长的操控技术也不敢恭维，船上人员存活下来的可能性就更小了。这也隐喻我们在船下海之前要做好各项准备。但现实情况与之恰好相反。现实中，我们的小船经过了改装，外观更加光鲜，航行速度也更快，但其稳定性下降了，出事的可能性也大大增加。更糟糕的是，在船上没有任何救生器具，船长没有来得及熟悉改装后的船只的时候，这艘船就从最危险的海域起锚了。后果可想而知——一船的人都会葬身海底。

在我的发言结束前，我还想花些时间探讨一下三个方法论上的"教训"。

A. 政策制定者应该将金融与真实经济结合考虑，这一点非常必要。正如上文反复提到过的，东南亚金融危机的核心在于私人资本流动和对破产与违约的恐慌。要不是这种"恐慌"，在当时如此高的利率水平下，西方银行一定愿意为其不良贷款提供展期（roll over）支持。因此，破产的重要性不言而喻。政策制定者必须密切关注推出的政策对破产概率这一经济系统关键内生变量的影响。值得注意的是，距离我们在微观经济模型中认识到破产在现代资本主义生产方式下的关键作用已有超过25年的时间了（参见Stiglitz（1969，1972b）和Greenwald and Stiglitz（1992）），距离我们清楚利率与破产间的关系已有超过20年的时间了（参见Stiglitz and Weiss（1981）），距离宏观经济模型吸收这些关于破产的研究思想已有超过15年的时间了（参见Greenwald and Stiglitz（1984，1993）和Stiglitz and Weiss（1992）），但在标准的宏观经济学教材中，仍难以找到关于"破产"的索引项。

很多情况下，人们将金融部门的作用仅仅概括为一个货币需求方程式。这种观点不仅无视金融部门的复杂性，而且会对政策制定带来误导。LM曲线的确能勾勒出货币与总产出之间的关系，但其描述的这种关系过于简化，而且极不稳定。不仅金融危机或货币危机这样的危机性事件会使这种关系发生显著的变化，就连美国储蓄和贷款协会危机这样相对温和的波动，也会使这种关系发生一定的变化。[13] 如果对相对温和、对金融部门影响有限的危机

13　现在，这也被认为是美联储未能对1991年经济衰退采取适当措施的重要原因。参见Stiglitz（1992）。

都尚且如此的话，那么，遇到类似印度尼西亚那种较大的危机时，情况又该如何呢？

B. 我们应该警惕那种将市场拟人化（anthropomorphizing）的观点，警惕那些纸上谈兵的市场心理学家们的预言。市场中的交易者众多，每位交易者都有其不同的资产组合和风险偏好，其掌握的信息也各不相同。他们对于市场的理解也有巨大的差异，以至于同一时点同样的信息披露会使得某些人对某项投资产生兴趣，另一些人对同样的投资失去兴趣。即使打消了外国投资者的疑虑（这也是值得怀疑的），经济衰退也会带来本国资本外流的预期。风险的增加将会使得本国居民的资产配置更加分散。虽然他们难以分散其人力资本，但他们可以将更多的物质财富转移出去。我们已经多次看到国内资本外流造成危机的情形。

我们应该怀疑那些把"市场会预期……"的话挂在嘴边的人。我从不认识"市场先生"（Mr. Market），作为一名曾经的市场参与者，我只能说我的预期不同于那些纸上谈兵的市场心理学家的预期。好的分析必须考虑市场的多样性，并对本国市场多样性和国外市场多样性间的差别给予适当关注。

C. 我们应该超越个案分析，建立逻辑严密的理论模型，并对其进行实证检验。无论作为教学工具，还是作为引导思考的方法，个案分析都是很有用的。不得不用简练的语言来描述世界的记者，依赖个案来解释事件还可以原谅。但对经济学家和社会学家，就应该有更高的要求。较高的利率水平能维持一国货币坚挺吗？理论模型似乎对两种对立情形各有见解，而实证研究却可以证明这些预测在现实中是否成立。"传统观点"认为，高利率至少是维持一国货币坚挺的必要条件，甚至是充分条件。但实证经验却并不支持这种观点。[14]高利率可能削弱一国经济、增加企业破产概率，以至于非但不能吸引（净）资本流入，甚至可能导致资本外逃。这一理论预测，是从实证数据中获得，并已被东南亚金融危机的实践所证实。

个案很少只支持一方观点，对立双方一般都能找到支持其各自观点的个案，但它们的解释通常是令人迷惑的。有人在应对东南亚金融危机时，生搬硬套墨西哥的经验，认为只要"坚持到底"就会很快恢复经济。但墨西哥是幸运的，它选择了经济繁荣且金融体系健全的美国作为它的邻居

14 参见 Kraay（1998）及 Furman and Stiglitz（1998）。

和主要贸易伙伴，且刚刚与美国签订了关于贸易和投资的协定。而那些东南亚国家就不那么走运了，它们选择的邻居和主要贸易伙伴是自身的金融体系就十分脆弱且正经历50年来最为严重的经济衰退的日本。在什么范围我们应该赞许“坚持到底”快速恢复的行为？在什么范围我们应该赞许“选择自己的邻居”？我认为更大的原因来自后者。通过观察恢复经济的起源（对美国公司的出口），我们可以得到相关证据。危机发生4年后，很多东南亚国家的国内经济部门仍十分虚弱，但他们意识到：实现经济复苏，必须解决金融系统的脆弱性。而墨西哥在危机爆发4年后，金融体系更加脆弱的报道不断见诸报端，不良贷款率远远超过危机后的东南亚国家的水平。

困难中总会看到一线光明，尽管很微弱。与大萧条一样，东南亚金融危机也会在未来几十年成为博士论文的选题热点。对“极端”个案的考察，可以使我们得到对经济正常运转机制的认识。东亚的故事（以及1998年爆发的金融危机）远未结束，现在就下结论还为时尚早。但我希望这次发言中总结的基本经验能够获得越来越多的认同。

参考文献

Arrow, Kenneth J., and Gerard Debreu, 1954, Existence of an equilibrium for a competitive economy, *Econometrica* 22, 265–290.

Blanchard, Olivier J., and Lawrence H. Summers, 1986, Hysteresis and the European unemployment problem, *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Manual* 1, 15–78.

Caprio, Gerard, 1997, Safe and sound banking in developing countries: We're not in Kansas anymore, *Research in Financial Services: Private and Public Policy* 9, 79–97.

Caprio, Gerard, and Daniela Klingebiel, 1996, Bank insolvencies: Cross-country experience, Policy research Working paper 1620, The World Bank.

Diaz-Alejandro, Carlos, 1985, Good-bye financial repression, hello financial crash, *Journal of Development Economics* 19, 1–24.

Furman, Jason, and Joseph E. Stiglitz, 1999, Economic crises: Evidence and insights from East Asia, *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C.

Greenwald, Bruce, and Joseph E. Stiglitz, 1984, Informational imperfections in the capital markets and macroeconomic fluctuations, *American Economic Review* 74, 194–199.

Greenwald, Bruce, and Joseph E. Stiglitz, 1989, Financial market imperfections and productivity growth, National Bureau of Economic Research Working paper 2945.

Greenwald, Bruce, and Joseph E. Stiglitz, 1992, Towards a reformulation of monetary theory: Competitive banking, National Bureau of Economic Research Working paper 4117.

Greenwald, Bruce, and Joseph E. Stiglitz, 1993, Financial market imperfections and business cycles, *Quarterly Journal of Economics* 108, 77—114.

Hellman, Thomas, Kevin Murdock, and Joseph E. Stiglitz, 1996, Deposit mobilization through financial restraint; in Niels Hermes and Robert Lensink, eds.: *Financial Development and Economic Growth: Theory and Experiences from Developing Countries* (Routledge, London and New York).

Kaminsky, Graciela, Saul Linzondo, and Carmen M. Reinhart, 1998, Leading indicators of currency crises, *IMF Staff Papers* 45, 1–48.

Kiander, Jaakko, and Pentti Vartia, 1996, The great depression of the 1990s in Finland, *Finnish Economic Papers* 9, 72–88.

Kraay, Aart, 1998, Do high interest rates defend currencies against speculative attacks?, Unpublished paper, The World Bank.

Rodrik, Dani, 1998, Who needs capital-account convertibility?, *Essays in International Finance*, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 207, 55–65.

Shell, Karl, 1977, Monnaie et allocation intertemporelle, Mimeo, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris.

Steigum, Erling, 1992, Financial, credit boom and the banking crisis: The case of Norway, *Discussion paper 15/92*, Norwegian School of Economics and Business Administration.

Stiglitz, Joseph E., 1969, A re-examination of the Modigliani-Miller Theorem, *American Economic Review* 59, 784–793.

Stiglitz, Joseph E., 1972a, On the optimality of the stock market allocation of investment, *Quarterly Journal of Economics* 86, 25–60.

Stiglitz, Joseph E., 1972b, Some aspects of the pure theory of corporate finance: Bankruptcies and takeovers, *Bell Journal of Economics* 3, 458–482.

Stiglitz, Joseph E., 1992, S&L Bailout; in J. Barth and R. Brumbaugh, Jr., eds.: *The Reform of Federal Deposit Insurance: Disciplining the Government and Protecting Taxpayers* (Harper Collins Publishers, New York).

Stiglitz, Joseph E., 1994, Endogenous growth and cycles; in Y. Shionoya and M. Perlman, eds.: *Innovation in Technology, Industries, and Institution* (University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan).

Stiglitz, Joseph E., 1997a, The economic recovery of the 1990s: Restoring sustainable growth, Paper presented to the Georgetown University Macroeconomics Seminar, September 4, 1997.

Stiglitz, Joseph E., 1997b, The long boom? Business cycles in the 1980s and 1990s, Paper presented to the Center for Economic Policy Research, Stanford University, California, September 5, 1997.

Stiglitz, Joseph E., 1998a, Towards a new paradigm for development: Strategies, policies, and processes, Paper given as the Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 19, 1998.

Stiglitz, Joseph E., 1998b, Beggar-thyself vs. Beggar-thy-neighbor policies: The dangers of intellectual incoherence in addressing the global financial crisis, Address to Annual Meetings of the Southern Economics Association, Baltimore, November 8, 1998 (forthcoming in *Southern Economics Journal).*

Stiglitz, Joseph E., and Andrew Weiss, 1981, Credit rationing in markets with imperfect information, *American Economic Review* 71, 393–410.

Stiglitz, Joseph E., and Andrew Weiss, 1992, Asymmetric information in credit markets and its implications for macroeconomics, *Oxford Economic Papers* 44, 694–724.

中国改革

信息、计划与激励*

一、引言

本文的主题是激励、计划和经济发展。这一主题的一些基本问题——比如关于集权和分权相对优势的争论——已经是老生常谈了。但我认为，过去10年的研究为许多重要问题带来了新的视角，我们将基于这些新视角发表一些自己的看法。

在正式论述之前，我要强调一下，尽管这里的讨论相当一部分都是基于正式的显示模型而来，但是演讲中不会对任何模型展开论述。这些正式模型的用途之一可以将作者假设清晰地呈现出来；许多情况下，由于文字所限，我们不能随心所欲地对这些假设进行清楚地阐述。与此同时，尽管这些正式模型旨在对真实世界进行描述，模型假设和现实之间总是存在差距。尽管如此，我们仍然能够从中学到一些经验教训，下面将把重点放在这些一般性的经验教训上。

激励、计划、集权和分权都是非常基本而广泛的问题，我们无法用一篇短文进行充分论述；与此同时，由于只关注某一方面的问题，人们可能会扭曲我的观点。我们不得已进行折中，有选择地对一些具有广泛影响的问题予以关注，下面的大多数论述都是围绕投资分配问题展开，尽管在第三部分简

---

* "Information, Planning and Incentives", presented at the CSCCRP Sino - American Conference on Alternative Development Strategies in Wingspread, Racine, WI, November 1980。(Chinese edition published 1982) pp. 1 - 21. 本文是1980年11月21 - 24日作者在威斯康星州 Racine 的 Wingspread 举行的替代发展战略 CSCCRP 中美会议上的演讲稿。

要讨论了劳动力市场上的一些类似问题。最后一部分尝试站在这些问题的传统视角上阐述我的观点。

二、投资分配和企业家精神

合理分配资本是发展项目能否成功的关键和决定性要素。这一问题面临很多困难：消费品行业分配多少投资以及资本品行业分配多少投资业？农业分配多少投资以及工业分配多少投资？某一地区分配多少投资以及其他地区分配多少投资？这些分配决策如何贯彻实行？

1. 投资水平的决定

现在，人们已经充分了解投资水平选择的基本原则。在当前消费和未来消费之间以及当代人福利和后代人福利之间存在权衡取舍的关系。把这一原则运用到投资水平决策上，也就意味着在当前投资的边际回报和未来国民收入的预期水平之间进行权衡，正如随着时间变动对财富分配所做的决定一样（有人认为，在某些情况下这种决策可以从技术层面实现；给定经过专门训练的人力资源，投资超过一定水平后，投资回报率会迅速下降；于是，新增投资资本的回报很低，而不管未来国民收入的预期水平是多少，也不管对跨期福利分配的态度怎样，都不应该再进行任何投资。那么，在任何情形下上述结果是否会成为事实？这种假定的“瓶颈”问题能否通过从国外购买一些缺失要素而找到缓解的途径？答案通常难以确定。投资的生产水平的这些限制常常被称为经济的吸收能力）。

2. 计划方法与项目方法

确定投资的边际回报主要有两大框架，通过它们可以指引不同用途的投资分配，我们分别称之为“项目方法”和“计划方法”。后面的论述中将会看到，任何发展计划都要同时包括两种方法的要素，但在这里，为了方便起见，暂且将它们视为必须“二选其一”的方法。

在计划方法中，假定技术信息已知（后文将讨论与获取信息相关的问题）。给定资源约束条件，实现国民收入（折现值）最大化。重点关注“物资平衡”（material balance）——确保一个行业需要的投入由另外一个行业生产——以及计算与不同约束相关的“影子价格”。“影子价格”表明了：如果放开这些约束，比如资本水平的微小增加或经过专门训练的人力资源的微小增加，国民收入将增加多少。与此同时，“影子价格”也给我们提供了如何分配投资的信息。因此，计划模型提供了投资边际回报和投资分配的信息。

（大多数早期文献忽视了或者说没有充分关注非技术约束；例如在很多

发展中国家，很难控制从农村到城市的劳动力转移。计划模型忽视了这一制约，因此严重低估了城市地区劳动力的“影子价格”。当然，原则上这些约束可以纳入这一模型当中。)

计划方法通常在非常整体的层面上进行。有关部门和地区的信息越详细，就越难计算，并且所需数据常常越难获得。

与此相反，项目方法关注的是特定投资项目。重点关注如何获取特定项目生产特征的相关信息（投入需要、产出、可靠性等）以及评估这些生产特征。原则上，众多项目将被呈交给计划者，并且进行分级排序。因此投资的边际回报是最后一个投资项目的回报。

这两种方法常常是互补的：计划方法产生的“影子价格”可以随后用于项目评估。由于资源约束反映在了“影子价格”上，因此评估特定项目时不需要关注物资平衡之类的问题。

但是，我们对“影子价格”的信任取决于计划模型中所用技术数据的可靠性。决定影子价格的关键要素是“边际生产特征”（marginal production characteristics）——新投资的技术参数说明。这些正是项目选择方法的关注要点。

此外，对贸易品而言，能够从海外购买商品或者向海外出售过剩生产意味着物资平衡约束不像封闭经济体那么重要。另一方面，对非贸易的投入品（或者具有高运输成本的投入品）而言，评估项目时需要考虑这些投入的可获得性；如果项目只是使用这种商品可以忽略不计的部分，这种投入品的“影子价格”才有意义，但是这一假设通常并不成立。

由此提出问题：什么是与投资分配相关的核心信息问题？是协调不同部门不同的生产水平，还是发现高回报项目并且辨别出高回报和低回报的项目？

由于项目评估要求对不同的投入和产出进行定价，第二个需要提出的问题是如何确定这些价格？正如我们所指出的，计划模型被推崇的作用之一就是能够提供这些价格。问题在于，计划模型提供了可以用于上述目标的一整套价格吗？有没有其他选择？

下面我们试图为这些问题提供一些答案。

“项目”方法包括了三方面的内容，下面将分三部分进行讨论：

(i) 在可替代项目中的选择；

(ii) 项目的产生；

(iii) 项目的“执行”。

我们应该清楚，上述三个方面实际上是紧密相连的。

3. 项目选择问题

通常认为，一个给定项目的生产特征肯定是已知的；但是几乎每个项目都会具有与此前项目完全不同的方面，在发展中国家情况尤其如此。因此，关于生产特征存在很大的不确定性，估计结果和现实之间的巨大偏差不应该让人意外。只要存在某种不确定性，不同个人之间的判断通常会不同。那么，如何解决这些差异？如何确保“更好的”的判断能够胜过“更差的”判断？这是设计投资分配机制的核心问题之一。当然，没有那种机制能够确保最好的判断总能胜出，但是仍然有一些项目选择体系平均起来可能（在某些方面）比另外一些表现得更好。关于选择机制的设计，希望大家注意以下三个方面。

首先，某些个人（或者决策组织）可能优于其他人，并且过去的业绩可能为未来业绩提供某种预测。与此同时，如果缺少过去业绩的历史记录，很难说谁可能是一个好的“项目选择者”。因此，建立几个非常独立的项目选择机构，人们可以获得关于比较业绩（comparative performance）的信息，随着时间的推移就会逐步将更多资金分配给有着更好业绩记录的机构。

如果不存在这些可替代的项目选择机构，很难评估这些项目选择者是否发挥了良好作用。如果推荐的项目失败，可能不是他的过错，因为他面临的项目可能根本没有好项目；如果推荐的项目成功，也可能不是因为他的决定，因为他面临的项目可能都是好项目。

其次，很难为这些正确的项目选择提供激励（包括承担适量的风险）。第一种方法是，大量证据表明，个人花费别人金钱的态度与花费自己金钱的态度可能截然不同。个人不愿意将自己的资金投入到超音速运输机的开发上，但却可能建议政府投资这个项目。事实上，不只是有时实施了不该实施的项目，也有应该实施的项目却没有实施或者说被推迟了。由于官员们知道将根据他们过去的业绩进行评判，所以可能会避免实施风险很大的项目，即便项目的预期回报很高。如果项目成功，他们可以得到奖赏，但是失败的后果可能超过微不足道的奖赏。换言之，决策者的回报和社会回报之间不存在紧密一致的关系。

这些问题不仅产生于“政府”项目选择中，而且产生于大型企业中。但是有一些重大差异存在，我们将在下面进行讨论。没有什么轻松的方案可以解决这一问题；正如前面已经指出，没有什么简单的方法评估项目选择者的表现好坏。因此，先前描述独立的项目选择机构的做法不仅仅提供了在项

目选择者中进行挑选的基础，而且提供了激励机制的基础。项目选择者可能因此增强了寻求并开发高回报项目的激励。

这种项目选择做法还有第三个优点。分析风险承担时的基本原则之一就是所谓的多样化原则。通过投资于一些回报不完全相关的项目，能够降低发展战略的整体风险。人们可能希望这么做，即便可能导致较低的预期回报。类似地，可以这么认为，通过几家独立项目的评估组织，可以减少与任何发展战略相关的风险。

4. 新项目的产生

有两种互补的方法可以产生新项目。一方面，计划当局或项目选择机构试图找到一个行业，在该行业内开发一个好项目似乎是合理的，然后安排个人（或个人团体）去寻找行业内的最好项目。第二种方法则是个人（或个人团体）能够自行识别出这种"需求"，即高收益的投资机会。如果容易识别某国人口中哪些个人善于发现好的项目，上述两种方法实际上没有太大区别。但是事实上，很难挑选出这样的"企业家"。按照第二种方法，他们能够把自己挑选出来。但是，如果他们愿意致力于创造项目，这样做也必须具有一些激励。需要什么样的激励可能不容易确定。但是我们已经指出，互相竞争的独立项目选择机构具有一个优点，他们具有创造新项目的动力。出于同样的原因，他们有动力开发出合适的激励结构来引出新项目。因此，合适的激励结构的问题不需要以集权方式来决定。也许重要的是，他们不应该受到所用工具的过分约束。

5. 项目的执行

许多（特别是大型）公共项目具有一个众所周知的特征，即"预测"的成本和收益与现实的成本和收益之间存在巨大差异。应当存在差异，这一点并不出人意料。前面已经提到，项目存在着重大的不确定性和不完美信息。尽管传统的成本利益分析没有试图正式考虑这种不确定性，仍然有一些技巧可以做到这一点。但是，需要解释的是评估中明显存在的系统性偏差，即成本常常被系统性低估，而收益常常被系统性高估。这里有两种答案提供了部分解释。

（a）项目倡议者希望自己的项目被采纳。因为他们几乎不用承担不正确评估带来的成本，从而希望把结果描绘成"最好可能情形"下的项目结果。此外，他们需要与其他可能也夸大说词的倡议者进行竞争，如果希望自己的项目能够与别人的项目获得同等考虑，也必须夸大自己的项目。

（b）项目常常以纯技术的方式审议，但是对项目的完整描述需要考虑

如何管理项目，包括详细说明向管理者和工人提供的激励结构、掌握合适技能的劳动力的可获得性或者与劳动力培训相关的成本等。

这些观点认为，将投资决定和投资决定的责任分开、将当前生产决定和当前生产决定的责任分开的做法可能加重了问题的严重性。在理论和实践上，通常很难将项目的设计错误与管理不当区分开来。

6. 计划和价格

前面的讨论中，我们很少谈及价格在项目评估中的使用和决定问题。如果要保持项目评估的一致性，就必须运用一整套价格（不同投入和产出的权重）。这些价格如何决定是大多数成本收益分析的关注焦点，而且我也可以肯定，本次会议的有些论文将会讨论这一问题。在这里我的论述仅仅限制在价格决定过程中某些信息相关的内容。

通过集权方式决定经济体内生产的所有商品数百万个价格水平实际上难以做到。商品分类必须非常精确，否则就会产生系统性偏差。如果钉子不论大小规格价格都是一样，必然会刺激人们只生产小钉子。如果根据钉子的长短制定价格，必然会刺激人们生产细钉子。如果根据钉子的长短和粗细制定价格，必然会刺激人们用廉价合金制造钉子。如果规定使用何种合金，则要么失去寻找更加廉价、同样有效的合金的激励，要么定价当局将不得不不断出台规定，说明某些合金是否与当前规定的合金同样好。这些事实反过来要求定价当局具备他们通常没有掌握的技术能力，或者需要一个掌握这种技能的官员。类似地，随着技术、偏好和投入品的价格变化，商品价格也应变化。再一次，实现这种快速而频繁的价格改变通常非常困难。一种替代方法是保持更加稳定的相对价格，但是价格水平并不频繁地根据当前生产成本进行调节。这将不可避免的导致存货短缺或过剩。

市场经济以分权化的方式进行这些调整。钉子的使用者决定新合金是否和目前使用的旧合金一样好，使用者最有能力做出这种评判。

通过分权化方式做出价格调整并没有解决问题。许多市场存在着不同生产商按照不同价格出售的类似商品，这种情形可能会导致低效率。以分权化方式运行的价格体系还有其他成本：个人必须寻找最低的价格，实际上，正是寻找过程中的这一原则促成了价格调整机制的形成。

与此同时，应该认识到即便以集权方式制定官方价格，仍然存在着隐含价格（implicit price）。如果隐含价格不同于官方价格，就会产生大量的低效率。隐含价格可以表现为不同形式，例如排队时间以及贿赂（利益交换）。隐含价格和官方价格之间的差异提供了租金资源，这种资源可能被掌握商品

配给权力的人所侵吞。试图控制这些利益交换只能取得有限成功，因为大多数利益交换都是隐性的。此外，在某些情况下，他们可能对生产过程产生实质性的促进作用。

上述讨论说明，从大型计划模型中获得的价格可能与项目评估的相关性非常有限，这些模型永远不能对项目评估所需的投入和产出进行精确地细分。

对贸易品，即运输成本相对较低的商品而言，简单的办法就是使用国际市场上的相对价格，该价格可以作为商品相对价格最为合适的近似值。在开放经济体中，表示了使用不同商品的相对机会成本。

总体计划模式中可能产生的一个“价格”——利率表示了不同时期对产出（和投入）的相对估价，该价格对项目评估而言具有一定的重要性。资本是重要的稀缺资源，需要进行有效配置；不仅需要决定资本的行业配置和地区配置，还需要对机器的耐久性、生产的资本密集度等做出决定。对资本使用企业收取利息提供了确保资本有效配置的简单方法。有时候使用的一些替代方法，比如规定一定的偿还期限，这些方法可能产生系统性扭曲，有时候的扭曲程度甚至非常严重。类似地，计算内部回报率（机器回报现值等于机器成本的利率）以及选择最高回报率的项目时，也会在项目选择中（比如投资的最优持久性）产生系统性扭曲。

7. 分权化、协调和计划

各个独立的生产单位由于投资决策上的协调失败而出现投资无效，这方面的例子很容易发现。比如产能过度扩张的情形。尽管这些情形通常源于对需求的不正确预期，也可能是行业内其他投资人进行投资决策时的不完整信息所致。由于这种类型的投资无效，人们感觉到如果所有投资决策能够相互协调，可以进行更“合理”、“有效”的投资分配。

但是，这种“全面协调”的信息要求从未满足。有效选择实际上是在各种可选择体系内进行，所有这些体系都是以决策的不完美信息为前提的。因此，不同的体系将会出现不同的错误。尽管分权化的体系有时因为缺乏协调可能出现过度扩张的结果，但是由于技术、投入的可获得性以及市场规模等因素的不完整信息产生的错误也可能更少，尤其是分权体系和合适的激励计划结合在一起时，出现错误的可能性更少。此外，当决策更加集中时，决策的分权化将有利于“大”错误的减少。

现在，人们普遍认识到，拥有完美信息的中央计划者控制整个经济的理念近乎荒诞。毫无疑问，中央计划者可以在决定经济结构和发展方向上发挥

重大作用。但是中央计划者的决定基于其他人传递过来的信息。中央计划者不能完全控制传递给来的信息，也不能直接控制个人或者每个机构的行动，而必须依赖间接控制和监控所组成的精细体系。在许多情形下，这些限制似乎削弱了中央计划履行某些职能的能力，包括更为灵活和分权化的资源配置机制。

三、劳动力市场

由于时间所限，下面仅只陈述两个观察结果。

1. 不同的个人具有不同的比较优势。这些比较优势上的差异意味着将个人与企业“匹配”后能够带来生产率的大幅增长。但是，实现匹配所要求的信息很难获得，比如，很难通过简单考察揭示出所要信息。但是，通过观察个人的日常工作，这些信息常常会显示出来。这一事实意味着劳动力流动能够产生重大收益。但是，对所需的详细信息进行信息集化（以及随后的劳动力分配集化）处理，即便不是不可能，成本也极为高昂。各种类型的企业知道什么样的劳动力最适合自己，可以根据经验找到这种类型的劳动力。

2. 在“激励”和“安全”之间存在根本性的权衡难题。如果每个人都知道，不管工作多么努力收入都有保障，那么他们可能不会非常努力地工作。某些情形下，社会激励（同行压力）可能会替代经济激励，但在其他情况下，同行压力甚至会减少经济激励，特别是在收入得到保证之时。

因此，提供经济激励需要奖罚机制。工作不是特别努力的个人将比工作特别努力的其他人得到更低工资。如果个人的工作态度（或者能力）存在差异，这种激励结构将导致不平等。

此外，由于个人的投入（努力）常常很难确定和衡量，我们不得不诉诸间接办法，特别是根据产出评判投入。但是投入和产出不是完全相关，因此收入的某些波动（因为随机事件）将源自于此类激励计划。

决定工人的合适薪酬是一个困难的问题。事实上，决定给定活动的合适报酬和决定任何商品的适当价格如出一辙，但是在特定个人的福利方面，直接结果甚至会更加明显。在某些情况下，当基本技术（任务的难度）存在不完美信息时，根据相对表现决定“有竞争力”的薪酬可以显示出明显的激励和信息优势，现实中常常也是这样。

四、一些基本观点

如果观察蚂蚁和蜜蜂的行为，常常惊讶于这些群居昆虫协调一致的活动方式。是否有一个中央计划者发号施令？还是每个昆虫本能地知道该如何行动？可以确信的是，如果从局外人的角度审视人类经济活动，也会得到同样的感受。现代经济所需的协调数量显著超出了任何个人的活动范围。这里有两种模型可以帮助我们理解分配决策金字塔的建造过程。

（a）在市场模型中，决策以分散化方式由每个消费者和企业做出；协调过程通过价格体系来完成。价格向企业传递了信号：哪些产出应该增加，或者哪些投入变得更加稀缺了因而需要有所储存；类似地，价格也向消费者传递了某些商品（比如石油）相对稀缺的信号，因而应该节约消费，以及其他一些商品相对过剩的信号。

（b）在计划经济体中，各种决策以集权方式做出。发布产出和投入的相关指令（命令、配额）。商品直接配给消费者，或者消费者的购买行为受到配额的严格限制。

使用上述理论架构，就两种方法和经济组织之间的关系而言，可以得到两个重要结果。第一个结果（被称为福利经济学的基本定理）认为，（在适当假定前提下）市场分配是帕累托最优的（没有人可以在其他人境况不会更糟的前提下使自己的境况更好），以及与在座各位更相关的是，任何帕累托最优的分配能够通过竞争性价格体系得以维持，即通过适当的一次性（非扭曲性）再分配来实现。

第二个密切相关的结果与生产资源（资本）为国家所有的经济体中对价格的使用相关。中央计划者对各种稀缺资源在不同用途之间进行分配时，仍有可能使用价格。实际上，通过命令生产部门按照计划价格而不是市场价格实现利润最大化，中央计划者能够有效协调不同生产单位之间的生产决策。同样，对消费者也是使用计划价格，中央计划者能够确保资源的有效配置。这一结果的重要性在于，价格在配置资源过程中发挥重要作用的能力不仅局限于市场经济。这是一个具有一般有效性的经验教训。

两大架构都没有对市场经济和计划经济进行非常准确地描述。主要有四个方面的重要限制：

（a）现在我们知道，所有市场经济都会使用一些“命令”。在组织内部，大多数企业对价格的使用非常有限。比如通用汽车（General Motors）这种规模的公司实际上与许多国家的经济规模相当。显然，我们不能简单忽

略组织内部的这些问题。类似地，我们也认识到，在现代经济体中，中央计划者不可能做出所有的资源分配决定。某些分配决定必须分权化，必须实行某种程度的权力委派。

于是，我们将分析的重点从“集权化与分权化”以及“价格与指令”的极端对比转移到了“平衡”问题：分权化的各种替代形式以及将价格和命令混合使用的结果是什么？

（b）在市场模型中，总是假定企业最大化其市场价值。企业的所有者同时也是管理者。这种模型对 19 世纪的小型企业可能是适用的，但是显然不能很好描述当今的大型企业。尽管股东大会和收购机制对管理者的独立行动有所约束，这些控制机制的作用有限。尽管控制权和所有权没有完全脱离关系，但在实际上已经被非常有效地分开了。

这种观点将关注重点转移到了更准确地理解管理激励和控制机制的本质上，我们能够借此评判管理者的表现以及选择管理者。

由此提出的问题类似于计划经济中产生的相应问题。工厂不能自己运转，而是需要管理。有证据表明，管理层的本性能够对私人企业业绩产生重大影响，同样有证据表明，公共企业的管理层对于公共企业的业绩也至关重要。

在前面的分析中，我们已经指出，需要各种可替代的组织机构，他们参与到同样类型的经济活动，这一点不仅对获取判别业绩好坏的信息，而且对激励的提供、管理团队的更换基础以及通过多样化来降低风险都非常重要。

集权化和分权化体系的重大区别可能是，在分权化体系中，激励（和选择）计划是内生的，因而能够适应不同环境并且随着经济环境的改变而改变。不同生产单位能够进行试验并且找到最为有效的激励结构。

换一种阐述方式，在两种“传统”模式中，管理层都不发挥任何作用。因此从未出现在可替代的管理层之间进行选择的问题。决定管理层的过程在集权化和分权化体系中并不相同，正是这种区别可能在两种体系的表现差异上发挥了重要的决定作用。

（c）两种模型都没有描述每个系统对扰动如何做出反应。

我们生存的经济环境不断受到外部冲击的影响。气候变化、新石油被发现等。这些新“参数”需要形成新的均衡。但是发现环境如何改变，预测这些改变，以及调整到新的均衡都需要资源。尽管关于分权化体系的非正式观点常常宣称，市场能够对外部扰动进行迅速而轻松的调整，这是市场的主要优势，但是正式理论（福利经济学的基本定理）实际上对这些问题几乎

没有提及。有关信息的获取和传播或者调整过程并没有受到明显关注。事实上，最近一些试图研究竞争性市场中信息问题的正式论著认为，市场并没有其顶礼膜拜者声称的最优特性。当然，似乎仍然有大量证据表明，至少在扰动因素不是太大的情形下，分权化体系能够相对轻松地完成调整。

（d）类似地，两种模型都没有描述新的变革在各自体系内的产生和采纳过程。再一次强调，正是企业家激励、变革以及系统适应新变革的能力构成了分权化机制的主要优点。

这一点没有包含在市场经济的正式研究中，其中的原因在于，存在着与信息和变革相关的规模效应的自然回报。如果没有与激励和信息传递相关的问题，并且不考虑我们多次提到的多样化的优势，通过中央化的研究机构对每个行业进行研究应该是值得的，行业内的所有企业都可以自由获得这些信息。但是在很多情形下，对激励、多样化等因素的考虑非常重要，我们不能视之为无关紧要的因素。

五、结论

我们已经尝试指出，制度结构显著不同的经济体面临的问题常常非常类似；在所有经济体中都存在重要的信息问题，从而限制了任何个人（或组织）控制和协调经济体内所有人的活动的能力，甚至不能控制和协调经济体很小部分内的个人行为。我们的评论主要围绕与投资项目的产生、选择和执行相关的问题，以及与普遍的选择和激励相关的核心信息问题。同样，我们认为制度结构不同的经济体可能发现，使用这些问题的类似解决方案是合意的。比如，在计划经济和市场经济体中，价格在传递资源稀缺性信息上都能发挥核心作用。在市场经济体和社会主义经济体中，竞争在提供激励、提供选择基础以及促使多样化方面也能发挥重要作用。各种替代选择和激励机制对不同环境的适应问题将是我们下一步的研究主题。

体制创新与地方政府在转型经济中的作用：对中国广东省的案例分析*

始于1979年的经济改革为中国带来迅速的经济增长：在1979年到1993年的15年间GNP平均增长率约为9%，在1992年达到12.85%以及在1993年达到13.4%。[1] 这预示着中国继日本、新加坡、中国香港特别行政区、中国台湾、韩国、泰国、马来西亚和印度尼西亚之后，即将成为下一个进入经济起飞阶段的东亚国家。

本文提出了对毗邻香港特别行政区和澳门特别行政区，坐落于珠江三角洲，中国经济增长最快之一的广东省案例研究的主要结论。[2] 我们关注的焦点是珠江三角洲的五个城市：深圳、广州、顺德、中山和珠海。中国中央政府在1980年把深圳和珠海指定为经济特区，其他三个被指定为“沿海经济开放城市”，它们得到一些优惠政策，同时从中央政府那里获得较大程度的自治。顺德和中山同时也被认为是广东省内的“四小龙”之二（另外两个是东莞和南海），广州是广东省的省会城市。

本文探讨了体制创新和广东省地方政府在经济发展和向市场经济转轨中的作用。因为我们仅仅关注于珠江三角洲地区和1992年这一时间区段，这里所述观点不可以对中国的其他省份做一般化推论，即使全国的发展趋势显然是一致的。

本文结构如下。首先我们对案例研究的区域进行介绍。然后，我们讨论在发展和改革过程中地方政府角色的变化。接下来，我们探讨公司的所有权

---

* “Institutional Innovations and the Role of Local Government in Transition Economies: The Case of Guangdong Province of China”, with Yingyi Qian. In John McMillan and Barry Naughton, eds. *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institutions* (Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press), 1996, pp. 175 – 193.

本文是基于我们为世界银行做的项目“东亚经济奇迹：经济增长和公共政策”（The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy）完成的。作者在此对John McMillan, Barry Naughton和Jan Svejnar所给予的评论表示感谢。本文所述观点并非世界银行或者中国政府之观点。

1 资料来源：《中国统计年鉴》和《广东省统计年鉴》（北京：国家统计局）。

2 这里所示结论来源于1992年12月11日到12月18日期间在广东省对地方政府官员和公司经理人的访谈。

问题，企业家精神的发展，以及在转型过程中试图运用市场的手段，检验金融机构和金融市场的创新。最后，我们讨论了地方公共财政的新方法。

一、广东省和珠江三角洲概览

广东省是中国增长最快的省份之一。广东省人口 6 400 万，是韩国和中国台湾的总和，该省 1979—1991 年 GDP 年均增长率是 12.6%，1992 年为 19.5%。1990 年广东省在所有 30 个省份中 GDP 的排名从 1985 年的第四名跃升为第一名。广东省的出口增长更快，1979—1991 年年均增长率为 19.3%。1991 年广东省占全国出口的 20%，在 1992 年预计跃升至 25%。

广东省的大部分经济增长集中在珠江三角洲，毗邻中国香港和澳门，珠江三角洲有 2 000 万人口，占广东省人口的 1/3，相当于中国台湾人口的总量。珠江三角洲占广东省 GDP 的 2/3 和出口额的 3/4。珠江三角洲的经济增长率比广东省内其他地区高出很多。[3]

广东省的经济发展目标是，在 20 年内达到东亚“四小龙”（主要是韩国和中国台湾）的人均 GDP 按购买力平价水平衡量。依照他们的计算，假设中国台湾在未来 20 年内以 5.7% 年均水平增长，要赶上中国台湾，如果汇率是 1 美元 = 2.8 元人民币（官方汇率是 1 美元 = 5.7 元人民币），广东需要以 12.9% 的水平增长。鉴于 1979—1991 年广东省年均 12.6% 增长率的记录，这并非完全不可能的。为了实现这一目标，珠江三角洲必须更快的增长，这样的预期也不是完全不合理的。例如，顺德市人口 93 万，顺德市政府计划在未来 20 年中年均增长 15% 到 16%。中山市人口 120 万，中山市政府的目标是在 15 年内赶上四小龙，这要比全省早 5 年。

二、地方政府的角色

1. 市场中政府角色的共识

在其他东亚经济体中，资源分配的主要机制是基于私有财产的市场。政府角色的问题是，政府如何有选择地干预和纠正市场失灵，或者推动市场制度的建立或职能完善的问题。中国过去 15 年的经济发展，是在由计划经济向市场经济转轨环境下进行的。在这里我们以另外一种方式讨论政府角色问

3 在此地区没有明显的、成群的、非常穷的人口，以及分布的较低尾部似乎很小。大多数最穷的人都来自外乡并居住在临时住所，他们是临时的建筑工人和果农。较少的极端贫困人口似乎是社会主义平等主义所致。

题，而其中重点在中国如何减少政府角色。中国和其他东亚国家从不同的角度和方法寻求，什么是政府和市场间的合适均衡。共识似乎是任意一种极端都不合适。

中国改革的主要目的是，从中央计划到市场作为资源配置手段的转移。广东省是此方面改革的先锋，在过去几年中，传统计划形式很快消逝。例如，省内95%的零售品价格自由化，在所有的农产品中，政府只对丝绸和烟草的价格予从管制。投资过去由政府严格控制，但今昔迥异：在1991年，广东省不到4%的投资由中央政府预算决定，以及不到7%的投资由省级预算决定。

我们与政府官员讨论经常出现的一个不变话题是“转换政府角色和职能”，这意味着政府不再像过去一样充当计划者的角色，而应是市场的“监管者”。主要是因为中央计划遗留思想的影响，即使较低级政府的官员，也对政府在经济发展中的作用表现出谨慎。这不足为奇，因为这些官员已经奋斗几十年，寻找政府在经济中合适的职能和角色。过去的失败为未来提供教训。

有趣的是，人们对不同层次、不同地区政府角色存在共识，并且尽管东亚国家的情况非常不同，它们对政府角色观点存在着相似性。我们对不同地市政区来的政府官员，提出了相同的有关政府角色的问题，他们给出了相似的，但又略微不同的答案。在一个市，政府角色综述如下：创建和加强市场制度；保持宏观经济稳定性；执行产业政策；确保平等和社会公正。在另外一个市，我们被告知，政府角色是为市场制度创立条件（监管），以及纠正市场失灵（提供公共物品以及防止环境恶化）。

2. 政府的多层次：垂直和水平的互动

中国经济的组织结构以及政治体制，可以被描述为“M—形式”的垂直结构，即一个多层次、多地区的组织，它沿垂直线是多层次的结构沿水平线是多地区的结构（Qian and Xu，1993）。沿垂直线存在六个层次：中央、省、市（prefecture）、县（county）、镇（township）以及村。[4]

有关中国政府角色的第一个问题是人们所指的是哪一级政府。事实是在中国的南方，尤其是广东，中央政府的角色在减弱。然而，像某些人那样做出如下判断是错误的：即政府角色的减弱是广东成功的原因。我们同省级、

4　一个地区（municipality）可以是省的水平、市的水平或者县的水平。与美国不同，中国的一个市区通常比一个县（county）大。

市级、县级和镇级政府的官员取得了联系。自从改革以来，两件事情发生了变化：地方政府比中央政府更重要，以及试图以间接而非直接的方式来干预，这是政府职能转变中的重要部分。

更值得一提的两点是：第一特色是，治理结构的纵向化。例如产业政策，中央政府制定国家政策，省级政府制定省级政策，并依此类推。尽管地方政府获得了自治不同级别政府间的对话和交流仍然保持很强的态势，部分原因是政党和政府架构健全。但我们依然发现了在政府间的纵向和横向的交流。例如，当我们在珠海时，在广东省体制改革委员会主任（几天前我们在广州会面过）的陪同下，国家体制改革委员会副主任正在访问这一地区并对金融部门发展作一般性的检查。

第二个特色是，区域间的水平交流和竞争。两个经济特区（深圳和珠海）与其他地市间存在激烈竞争。每一个市政府对其他市的发展战略了如指掌，从而倍感压力。例如，在深圳（中国最有名的经济特区），政府官员公开承认，本地区并没有享受到很多有利的条件，例如，优惠税收安排、官僚冗杂程序的减少以及必要批示的简化。现在其他不是经济特区的地市的效仿，使得深圳不再具备这些长处，但是他们必须更努力的工作，营造更好的能够吸引更多投资的氛围。

部分地由于这种政府的分权结构，许多政府官员，比如，市长和职能部门的主任，非常像企业家。地区间的竞争不断呼唤来自较低一级政府的创新的观点，以放松上一级政府所施加的限制。在旧的计划体制下，与上级官员的讨价还价，几乎是使一个地区超过另一个地区的唯一途径。当今，政府具有更多的自由，政府中的企业家精神，成为地区间竞争的至关重要因素。

3. *政府的运行*

许多重要决定是由省级的“省长协调会议”、市级的“市长协调会议”做出的，而会议出席者包括不同政府部门协调活动的行政官员。大多数的政策仍然由地区（省、市或者县）的党常委决定，党委会通常有7—10名成员。一个典型的会议上，来自政府不同分支的许多人，像财政局、银行、企业局的领导，以及甚至企业经理会参与会议。

不像东欧和前苏联，中国共产党具备能够适应变化环境的传统。过去，领导被甄别和训练以适应政治运动，像“大跃进”和“文化大革命”。而今，他们迅速地适应另外一种环境：市场经济中的快速增长。这解释了为什么在东欧和前苏联，党的领导人以及官僚总是被认为是保守的力量，他们抵制改革。但是在中国，大多数政府和政党官员，或者他们自己成为企业家，

或者在他们作为省长、市长或者是行政长官的任期内，显现出很强的企业家精神。

政党和政府的职能经常重叠。在大多数企业，政党或政府的一个领导负主要责任，而另外一位负检查责任。谁负主要责任，更多地是由性格和关系决定，而非规则。

许多政府活动已经从官僚机构转移到新建的公司，这些公司的经理曾经是政府官员（他们中的一些人仍然是）。例如，中山市围海造田的发展项目，过去是中山市农委的工作。前几年，成立一个由市政府所有的新公司，来开发这个优先项目。现今，这个公司除了回收耕地的项目，还进行很多商业活动，例如，零售和房地产，同样也有工业。政府同样在其他活动上为公司提供激励，以多种方式帮助公司，例如提供土地，获取执照的便利，以及通过税收手段提供补贴。在转轨过程中，政府与企业的关系不甚明确。

4. 发展战略和产业政策

每一级政府按其自身经济发展状况，在上一级政府的一般指导下，来决定其优先产业。一般来讲，在这些地区技术、基础设施以及能源是高优先级别的产业。从执行的角度，每一级政府可以减少一定额度的税收。例如，如果特定的高新技术项目，从中央政府获取税收减免，另外的高新技术项目有可能从省级政府获得税收减免。

另外一个工具就是信贷分配。在这个地区，一般没有政府向银行发出强制性命令。银行知道政府的优先产业，当信贷配给时，如果这些产业能够达到利润要求，就会首先考虑它们。在一些情况下，政府有可能为特定的项目交换偏爱的项目，例如，为了允许更多的进口或出口配额。然而，政府对优先产业的明确补贴是有限的。这似乎与其他东亚国家的实践一致。也存在一些例外，例如，中山市的围海造田项目，从市政府的财政局获取利息补贴存在着直接补贴。

产业政策和发展战略是从政府和企业的合作而来。在珠海经济特区，最初强调旅游业的发展战略和产业政策并不是成功的。1985年，有关发展战略和产业政策的全市范围的讨论邀请了包括来自政府部门、企业以及学者，同样也有来自海外和区域外的专家。会上所达成的一致意见是：珠海的优先产业应当为外国投资、出口产品、技术密集产业和外向型经济的高技术产业。不是政府设置发展战略和产业政策，而是通过政府、企业和专家的合作和交流来设置，来实现更好的结果和协调。

另外值得一提的是，有可能因为在中国，没有正式有组织的利益群

体，似乎不存在严重的利益集团“攫取”问题——就像一旦政府介入设置产业政策，西方民主所受的困扰那样。

5. 地方政府与商界的关系

因为大多数企业由某一级的政府所有或控制，政府/商界合作问题——以大多数的资本主义国家的观点——并没有出现。政府和商界的自然关系，有可能如上所述在政党促进下，是一种合作关系。在珠江三角洲的地方政府，存在一种很强的倾向，当面临中央政府的干预时，就会与地方企业共谋来帮助藏匿利润，与中央政府讨价还价等。为此，省级政府也会与市级政府共谋。当面临来自省级政府的干预时，市级政府与县级政府会重复同样的做法。共谋的主要激励之一是，在迅速增长和迅速致富的地区间，所存在的巨大竞争压力。

政府与商界合作的一个例子是，政府安排的产业重组，运行好的企业接管或合并亏损企业，这一实践与在美国银行业有时观察到的很相似。在中山市，政府（主要是财政局）为运行好的企业接管亏损企业提供激励（土地将提供给合并的企业，税收优惠将被提供，坏账将被注销）。这不仅减少对公司的补贴，而且把产能变成生产力。[5]

三、所有权和企业

1. 公有制的种类

1990 年在广东省，工业产值中，非国有产权比重增加到60%，国有企业变得越来越不重要（这时全国的数据是45%）。非国有企业存在多种形式的产权，例如，集体、合作、合资、合股、乡镇、外资和私有。它们中的大多数仍然是“公有制产权”。

一些有趣的事项值得关注。存在所有权分布的连续集合，从中央政府控制的国有制，到其纯粹形式的私有制。即使在国有部门，由市和县运行的国有企业，同中央或省级政府附属的国有企业显著不同。它们更像是一个市或者一个县的集体企业。它们不受计划的控制，以及很少受制于直接的政府干预。中山市的国有企业运行相对较好，而且表现似乎更像是私有公司。

我们注意到经理人（同样也有政府官员）激励的两个方面。第一，管理层与工人工资的比例比美国（甚至日本）低很多。第二，大多数的经理

5 这是我们所被告知的。可以想象的是，有可能存在其他政府引导的企业合并而导致财富损失的不成功的例子。

和政府官员（与私人商人相反）没有得到资产，但是可能享用或收取晚宴、奢侈轿车、手机和其他工作相关的奢侈品。我们看到凌志车和奔驰车，以及摩托罗拉手机遍地都是，晚宴标价很高，甚至是按照美国的标准标价。不给资产可能也有一些激励效应：一个人需要不断努力工作；否则他就失去所有。就像一位官员所诉："我们可以接受轿车，但非现金。"

2. 合资

通过密切关注合资企业，我们发现了一个有趣的结构特征。运行很好的中山多元酯纤维有限公司，是一家内地与香港合资的公司，内地占75%的份额，而剩下的25%由中国香港特别行政区公司所有（25%是合资企业的外方持股最低比例要求），总投资是1.4亿元人民币。该企业的所有权结构很有趣。第一，尽管75%是公有，它有由不同司法权控制的三个"所有人"。三个国内合伙人是：中国丝绸进出口公司（附属于中央政府的对外经济与贸易部）、广东省丝绸进出口公司（一个省级企业）、中山贸易发展公司（一个市级公司，它提供土地）。第二，中国香港特别行政区合伙人最初提供进口技术种类的意见（从法国和德国），然后对经营决策没有任何作为。董事会每年召开两次，决定利润目标、工资份额、福利和再投资。第三，执行经理，他们过去是国有化工企业的管理者，由市政府选举产生。

根据中国统计局的官方定义，这个公司不再被认为是国有企业。它进入"中外合资企业"的类别。然而，因为它的75%份额是公有，在西方它将被看作是公有。不过，从经济的角度，公司以逐利式的私有公司运行。我们看到香港合伙人起一些作用。第一，它像政府的一种承诺，即这公司仅会按照商业原则运行，没有国有公司中出现的政府干预；第二，它提供最初的信息（资本并不重要），有关进口哪种技术（因为其产品用于进口替代，有关国外市场的信息并不那么重要）的传统；第三，它充当地方经理监工的作用。

这类合资企业并不是特别的。另外一个例子是，珠海亚洲模拟和控制系统工程有限公司，这是我们访问的一个非常成功的高科技公司。它同样也是75%的份额由中方三个不同的国有合伙人控制，而25%的香港份额，事实上是由中国政府所有的香港公司控制。这个100%公有的公司完全按私有公司经营，以及它的首席执行官有很强的对股东负责的意识。尽管四个合伙人代表公众，他们却有不同的利益，以及他们仅能就利润最大化达成一致意见。

3. 乡镇企业

我们参观的这个地区最成功的企业，不是纯粹形式的私有公司。为什么

乡、镇或其他合伙形式能做而个体却不行？一个答案是，短期内大量资本和劳动力的流动。如果把一切先私有化，不仅导致组织资本流失，而且还会花费大量精力用于解决不对称信息下的协调问题和“寻租”。再者，新的公平问题和私有者问题也会产生。在市场—监督体制很好地建立之前，公众更惧怕财富被私有公司而不是公共公司“偷走”（侵占）。在乡或镇，社区面临的更直接的问题是，如何创造更多的财富以及应用何种技术。所有权问题被推迟到以后去解决。

顺德有930 000人口，因其镇级企业而出名。在1991年，顺德的工业总产值是106.6亿元人民币，其中31.9亿元人民币来自市区的企业（15亿元来自国有，剩下的来自合作企业），64亿元人民币来自镇级企业，以及10.5亿元人民币来自乡和私有企业。在顺德，我们访问了有50 000人口的容奇镇，这个镇有超过200个工业企业，1991年工业总产值15亿元。容奇镇预计工业产值在1995年将达到40亿元人民币。我们参观了容奇镇的一个镇级企业——珠江冰箱厂。在1985年它生产30 000台冰箱，在中国市场的占有率为2%。在1991年，它生产50 000台冰箱，在中国市场的占有率为10%。工厂现在在中国的30个省有700家销售代理，它的产品获得国家最高质量产品奖。

过去，一个地区的成员不会离开本地区。但是近来却不一样。当流动性增加时，人们会离开一个地区，而去其他地方寻找工作，它可能使每一个社区成员成为明确的股东成为必须。为此，在这个地区（广州的天河区）一些镇出现一些“股份合作”的实验。

中国乡镇企业与其他组织模型的比较分析，为它们的成功提供了有意义的见解。乡镇企业与南斯拉夫工人—管理模式存在巨大差异。中国镇或乡的人口规模是固定的；它不是一个决策变量。社区从它的成员那里募集资本，以及向农村信用合作社和国有银行借款。它起初从社区雇佣自己的劳动力，然后从其他地区雇佣工人。被雇佣的工人被认为是劳动力，也是生产成本的一部分。在南斯拉夫，工人管理的公司让每位工人的收入最大化，因此它倾向于不雇用工人。同样，当工人离开公司时，股份不能被赎回，资本似乎被用尽。与此对照，中国的乡镇企业似乎收益实现了最大化，只要社区存在剩余劳动力，然后接下来再最大化利润。

南斯拉夫公司与中国乡镇企业的另外一个显著区别是，在社区内，免费搭乘问题由激励计划所解决。在大多数的案例中，付工人计件工资，是工厂管理者强加的。这是可能的，因为在工厂内，工人没有参与管理决

策。过去所遗留下来的是，工会在政党的严格控制之下，仅限制于关注工人的福利。

另一方面，国有企业与乡镇企业的区别是，在后者，工人可以被雇佣，但是在前者，他们不可以。管理的金钱激励并没有很大的不同；典型地，高级经理的货币收入是平均工人收入的2到3倍。大多数的激励被视为额外补贴，像奢侈轿车、食品、海外旅游、公司卡以及相似的种种。国有企业与乡镇企业的第二个区别是，如果它成为股份公司，购买公司未来股份有不同的期权价值。

最后，三个原因可以说明为什么社区生产模型在农业部门不适用，而在乡镇企业的工业生产中适用：(1) 乡镇企业工人不参与管理决策；(2) 监督技术使得计件激励计划在工业生产中可行；(3) 存在购买未来股份的期权价值。

四、企业家精神和学习

1. 企业家精神的发展

在许多欠发达国家，似乎主要因素是“企业家精神”供给的缺乏，集中资本、劳动力和技术，并以有效的方式生产产品、寻找和开发市场，以及最终承担风险的能力和意愿。在我们访问中所观察到的最震撼和印象深刻的现象是，企业家精神大规模地迅猛发展。我们如何解释这一现象呢？

我们辨别出这一非凡成就中的一些因素。最初的两个因素与初始条件有关：(1) 多层次、多区域组织结构，我们早前提到的，结果是建立了一些有一定程度自治的制度，而这些可能成为新企业的基础；(2) 本地区与中国香港特别行政区的连接网，为如下信息提供了自然流动：技术、市场，以及更为重要的是，企业家精神。企业家行为，就像其他行为，是一种有学问的行为。它是一种行为形式，如果它似乎可能“成功”，那么就会被模仿。中国香港特别行政区和中国台湾地区企业家精神的明显成功，清楚地为企业家精神有巨大回报提供了有力的证明。这里提供了完善角色模型（以及一定行为的相似性，像手机的广泛使用，这可能不止是巧合）。

公共政策的角色的重要性与上述条件一样，甚至更为重要。除了提供让当地繁荣的基础设施之外，政府似乎做了一些促进企业家精神的事情。第一，它利用已有的组织资本的形式来设计转型过程。我们把中国的转型过程看作重新设计已有的制度来创造新财富的过程，而不是破坏老一套的制度再重新建立一套全新的制度，后一种方法似乎是东欧和俄国的转轨战略的核

心。利用已有的组织有利于降低不确定性，以及不损失已有的组织资本。中国可以以较低成本来这样做，就是因为甚至在1979年前，组织阶层是分权的多层次、多区域形式。

第二，就像我们接下来广泛讨论的，中国把改革设计为这样一种形式，就是为企业提供了解企业家精神的能力。它不仅避免"信息超载"问题，而且似乎减少与投资和企业家活动有关的风险（以及允许这些风险被更广泛地分担，即由当地的社区分担）。考虑到发展早期对股权市场的限制，这一风险分担的工具十分重要。

第三，本质上政府在其所有的分支机构倡导企业家精神，我们会在本章的后半部分进行广泛地讨论。

最后，政府本身创立机构来从事企业家精神的工作，事实上，使自身成为一个企业家。中山市通过创立公司来围海造田的例子，是众多中的一个。

2. 中国香港特别行政区在珠江三角洲的角色

如果我们把中国香港特别行政区与中国另一快速增长的地区、毗邻上海的江苏南部相比，中国香港在珠江三角洲的角色非常明显。1992年，江苏南部三个城市的联合经济体（苏州、无锡和常州）增长速度超过上海。在江苏南部的快速增长中，上海的角色变得至关重要。尽管江苏南部较早发展，并且比珠江三角洲有良好的基础，因为上海并没有像中国香港实现先进的技术、信息和市场体制，江苏南部生产产品的总体技术水平滞后于珠江三角洲。

珠江三角洲另一独一无二的特色是，海外华人家庭的聚集。每六个中国香港居民中就有一人来自东莞，这一地区邻近广州（我们并没有到访）。大约60万海外华人来自中山地区，中山的人口是120万。除了海外华人给这个地区带来的外来资本和技术，还有看不见的，但是非常有价值的资产，这就是"信任"。珠江三角洲大多数与香港合资的公司，是通过家庭纽带或者地区联结起家的，又是通过信托公司得以维持，因此，与外国合资的许多逆向选择和道德风险问题被最小化。

3. 改革顺序和结构化学习

中国的经济改革有特定的顺序：农业改革在工业改革之前；在价格完全放开之前实行双轨制；激励机制在所有权和产权问题解决之前建立；国有企业经理人的自主决策权和自治权是逐渐增强的，等等。这个顺序可能不是来自有意的计划或者战略，更可能是复杂政治过程的结果。

我们发现可观察到的中国改革的顺序——先市场化再产权问题——从转轨学习的角度看非常有趣。从计划经济向市场经济转轨，是运用市场的学习

过程，是发明和选择市场体制的过程。通过实验学习是中国改革的重要特色。中国转轨的特定顺序似乎意味着，有结构的学习程序可能有利于避免信息超载。在个人层面，人们先学习什么是市场价格，再学习利润机会在哪里，之后学习在给定约束下如何最大化利润，以及如何通过放松约束来提高利润。在制度层面，政府首先学习在没有解体成本下，何种决策可以分权；其次是学习，谁来实施何种试验；然后再学习，应该选择和推进何种新的制度。

改革之初，中国搁置了对已有财富再分配问题，重点放在：建立新的公司运用新的技术、创造新的财富以及最重要的是，大规模地发展企业家精神。中国的市场化主要被视做在分权的环境下如何创造新财富的学习过程。相比之下，尽管产权问题是根本，也是棘手的带有很强再分配味道的政治问题，因此人们可能很难达成共识。无疑，中国最终一定还是会解决产权问题，但是我们认为，合适的顺序可能对转轨效率有很重要的含义。

中国改革的渐进性和顺序背后的哲学，与传统中药治疗病人背后的哲学非常相似：比如，治疗癌症，治疗不是马上实施手术来切除，而是强调通过调整饮食、锻炼以及在初始阶段学会控制自己，而重获身体的元气。仅在稍后阶段再治疗癌症，不是通过手术，而是“消化”。

五、金融体制和市场的创新

珠江三角洲是中国增长最快的地区之一，它从区域内外吸引大量存款。存款如此之多的一些原因是：（1）内部存款高是因为高收入水平和高收入增长；（2）海外华人捐赠和投资集中在这一地区；（3）来自内陆省份和企业的投资高，它们把这个地区作为面向世界的窗口；（4）内陆企业利用这一地区对资金使用的较松限制；例如，红利基金在其他地区的银行是严格被监控的，但是在本地区却少很多（在海南省一个极端的例子，内陆企业到此存款的目的仅仅是为了分红变现，因为似乎在这个岛屿上没有有效的限制）。

本地区内，中央银行对国有银行施加的信贷额度，似乎是主要的约束，尽管可用信贷确实随储蓄增长。中国的银行体系仍然没有进行很大的改革；中央银行主要的控制工具仍然是通过配额的直接信贷限制。随着更多的储蓄和继之而来的资源可用于在本地区的贷款，人们尝试多种创新来增加企业融资，而不用明显违反信贷配给。国有银行的地方分支，运用以下方式来满足本地区信贷需求的增长：（1）从其他省份借信贷配给，这些是由于低储蓄

而未被用完的配额；这是典型地通过内部银行拆借实现的；例如，中山市的银行通过内部银行拆借，从其他地区借到21亿元人民币；（2）安排地方的企业直接从内陆企业借款来规避银行体系，因为没有动用信贷额度；（3）运用银行附属的信托投资公司，将储蓄引导至企业；同样地，这些不被视为银行贷款；（4）运用银行附属的城市和农村信用合作社，来实现更多的贷款；不像国有银行，信用合作社受存贷比率监管（大约是80%），而不受信贷限制；（5）银行发行债券并运用其所得来借款给企业；这种贷款行为同样不被算做银行贷款。

企业也在筹集资本上进行创新，规避严格的信贷额度。大型优质企业向公众发行债券（通常是其他的“公众”企业），这不被视为信贷限额。对于小的和刚启动的企业，一个更流行的方式是从员工那里筹集资本，或者通过内部债券（支付比银行储蓄高的利率），或者内部股份（优先股，事实上，它不具有控制权）。这也被视作是针对工人的激励工具。发行内部股份的信息优势是，他们避免了新增资产问题的“赢者诅咒”（winner's curse）问题。

大多数的金融创新利用中央政府监管上的漏洞，而落到一个灰色区域。从中央政府的角度来讲，许多这些创新被视作是“暗机关”，即规避中央银行施加的信贷额度，而这有可能导致宏观经济的不稳定（就像1993年的早期）。这引出有关动态体制变化的有趣话题。应当是地方政府和公司等待中央政府带来的变化（就像改善的金融市场），还是他们应当冲上前推动变化？

中央银行监管贷款和储蓄利率。贷款利率相当低，大约年利率7.8%，有几种方式可以提高有效贷款利率。银行需要对冲平衡融资：公司的储蓄率曾经非常低，大约年利率1.8%（相反个体有9%）。银行同样也通过它们自己的信托和投资公司贷款，而这时贷款利率较灵活。我们被告知我们访问时的“市场利率”大约是15%。

在经济特区，大多数的贷款需要抵押。其他地区也开始效仿，但是占主导地位减少拖欠风险的方式是使用贷款担保，一般地是由母公司担保，但是有时也由企业集团中的其他公司来担保，或者由一个政府的监管部门来担保。

至少在珠江三角洲，国有银行一贯主张，政府不强迫它们把贷款投放到优先产业。它们仅仅基于收益评估批准贷款。如果所有项目通过这项评估，然后它们支持优先产业。当然，当利率如此之低，存在隐性补贴。除了一些

特例，如农业项目或者批准的高技术项目，中央和地方政府通过预算提供显性的利率补贴。上一级政府有许多途径来说服低一级政府（以及银行）支持优先产业；例如，承诺更多进口配额或者出口许可。中国政府显然比其他国家有更多的执行产业政策的工具。

为了配合本地区快速增长的对外贸易，外汇交易市场由地方政府组织，并在过去几年中一直很活跃。在中山市，外汇交易市场的总交易量在1988年仅有505万美元，但是在1991年增加到5 217万美元。总交易的50%用来购买原材料和中间品，15%用来偿还外债，以及15% 用来实现在本地区对外国公司支付的平衡。

深圳是中国两个证券市场所在地之一。在深圳有大约12只股票上市，并被归为A股（向中国人）和B股（面向外国人）。深圳证券交易所的日成交量是4亿元。在证券市场上市的那些公司，仅交易个人股（非机构股）而机构股由政府部门、机构以及国有公司所有，当前，这些公开交易的公司，在西方仍然被视作公共部门。

六、地方财政的创新

同样，在全国，财政体系作为整体并没有进行巨大的改革。一个特别的财政体系——“财政契约体系”已存在几年。基本上，中央政府与各省就收入（包括税收和利润）签订契约，在接下来的3年到5年，地方政府按方案（固定配额或者分享规则）来上缴。所有六级政府重复同样的过程。当前，这为地方政府提供增加收入的激励，同时为它们给特定产业减少税收提供灵活性。

在地方存在可观的创新，从应付中央的角度看，表现在增加收入，以及解决地方支出问题上。例如，为避免棘轮效应，各级政府都有对上一级政府隐藏收入的倾向。[6]在这个快速增长的地区，一个一般的实践被称作“把钱存入企业”，这意味着，地方政府降低和减少税收收入，仅为了满足配额。以此交换的好处是，企业通常为政府的特定支出账单付账，例如，餐饮费。这是地方政府和企业间明显共谋的例子，对中央政府要了个把戏。但是它们似乎追寻同样的目标：地区增长。

6 按照广东省体制改革委员会的官员的说法，按原合同，广东省在1990年应向中央政府上缴18亿元人民币税收收入。它事实上上缴了38亿元人民币。在1991年，它上缴了69亿元人民币，而非原来承诺的2亿元人民币。但是中央政府并不同意这一解释，并声称这些数据是根据对当地政府收入上缴的不同计算方法算出的。显然地，合同的不完全造成中央和地方政府间许多争论。

传统地，在标准教科书的讨论中，基础设施和公用事业是由政府预算来融资的。然而，我们发现在珠江三角洲地区并不尽然。这里有很多收费的高速公路和道路，以及几乎所有的桥梁都有收费站。我们被告知，道路由市政府或者镇政府通过给公众发行债券来建设，通常比银行的储蓄的利率稍高，它们假设是自身融资（通过收费）（就像早前提到的，债券融资没有包括在中央银行施加的总信贷限制中）。为了便于收费，政府制定了道路建设的最小长度限制。另外一个有趣的例子是电力。因为，省政府允许电力公司对电的使用额外收费，电力事业是个有利可图的行业；因此，没有特别的政策要求为电力发电机融资。

本地区广为流传的另一现象是（事实上在全中国），因为政府运行所需税收收入不足，几乎所有的政府部门和机构（大学），或者直接从事有利可图的商业活动，或者为服务收费（受益税）。所得收入，作为分红和单位的福利基金被集中和分配给个人。第一，我们的翻译是由省外办安排的，我们要付翻译服务费，而这一费用在其部门内部分配。第二，中山大学的经济系同样也参与一些商业活动，例如为省财政厅提供培训课程，以及为香港提供研究项目。有趣的是，大多数的活动以小“集体”的形式进行，部分是因为作为在银行开户前提的私人执照是非常难拿到的。然而，减少“搭便车”问题，这样的群体一般较小。

这类活动除了有许多明显的弊病，还有一个明显的益处：大规模促进企业家精神。显而易见的问题是如何处理腐败的逆向效应。所有这些机制，包括减税的自由决定，似乎受腐败、共谋和“寻租”的控制。我们并非很知道答案的一个大的问题是，为什么这些问题没有严重到足以阻碍增长，而在很多拉丁美洲国家却是如此。似乎在什么是可接受的行为准则和什么不是可接受的行为准则上，存在隐性的共识。

尽管地方政府不能决定税类和税率，它们可以在中央政府设定的一些限制内决定减税。税收（通常利润税，但是有时是间接流通税，例如产品税，增值税、商业税以及城市维修和建设税）可以谈判。政府与企业在财务事项上存在密切的关系，即使非国有企业不受计划的控制，以及国有企业有相当大的自主权。这种关系既有成本也有益处。在成本方面，扭曲是在一对一谈判中产生的；在益处方面，这些实践鼓励政府和企业间的合作，以及为政府提供更多地实现其优先产业的工具。

对社会保险相当数目的讨论和试验，在镇、市、省开展。在珠江三角洲地区，它似乎很有可能与新加坡最终将要建立的系统相似，对个人强制存

款、为退休、医疗和购房的完全融资账户（fully funded account）。因为当前大量老龄人口的存在，过渡期将使用一些混合机制。

七、结论

广东省案例的研究集中在体制创新和地方政府在经济发展中显著的作用，与东亚奇迹项目中的其他案例研究在许多本质方面存在显而易见的差异。这正是中国政府过去如此大规模地开展经济活动的原因。然而，其他研究中探讨的诸多主题显然在这里得到验证：市场的重要性；高度的出口导向（特别地，如果人们认为“出口”是出口到省外）；企业和政府间的紧密合作；以及增长的成功，并未伴随与早期成功发展相关的极度不平等。早期的研究，例如 Amsden（1989）对韩国的研究，把政府的角色描述为企业家国家；其他的，例如 Wade（1990）对中国台湾地区的研究，把政府的角色描述为“治理市场”。在中国，这些角色都很明显。政府鼓励在全社会甚至包括在地方政府部门中表现企业家精神。政府管理市场，引导人们在那些对增长最有益的领域开展经济活动。但是政府的作用远多于此：政府帮助建立市场，政府承担创立机构，让机构最终替代政府在经济活动中的大部分角色。

中国的经验对其他发展中国家有些益处，可能对正在经历市场经济转型的前社会主义国家更有益处。中国的“模式”与其他东欧国家似乎正在使用的模式显著不同。它可能对政府作用、市场机制的建立、转型过程中改革的顺序，提供重要的经验。

参考文献

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.* New York: Oxford Univresity Press.

Qian, Yingyi, and Chenggang Xu. 1993. "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector." *The Economics of Transition* 1, no. 2 (June): 135–70.

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

比较视角下的中国经济改革*

一、结构变迁、政策改革与詹姆士·莫里斯

三十多年来，在与詹姆士·莫里斯（James Mirrlees）的学术交流中，我们受益良多。[1] 在这篇向他表达敬意的文章中，通过比较中国的经济改革与东欧和前苏联国家最近10年向市场经济的转型，我们为20多年的中国经济改革提供了一个解释。因此，乍一看，就会以为本文的分析并不正规。而莫里斯最强调的就是，要用正规的模型去分析各种政策的效应。但是，我们认为，本文的研究方法与莫里斯所强调的传统分析思路是一致的。

在分析政策选择时，莫里斯的模型总会考虑到政府的目标、政策选择、政策工具、决策制定人所能获得的信息，以及经济中面临不同激励的行为主体的反应。因此，莫里斯的模型就为结构化的（但通常也是不太正规的）政策分析提供了一个参照系。根据这个参照系就可以发现，如果一些对于关键性因素的假设发生改变，那么有些潜在的政策效应就会受到影响。这些模型可以培养我们的直觉，有利于我们认识到政策的各种缺陷，并有助于我们识别那些错误的观点。在易于分析的简单模型中理解政策形成的逻辑，可以为我们在复杂的现实世界中做出政策判断提供至关重要的依据。

这种研究方法的优越性，在适用于发展中国家的成本—收益分析法中体现得非常明显。成本—收益分析法是利特尔（Little）和莫里斯在20世纪60年代和70年代提出来的，[2] 它从根本上提出了最优政策的决定问题，以及存在有关可供选择的税收和贸易政策的基本约束时，影子价格应该如何同时决定的问题（戴梦德和莫里斯在1971年为这一分析方法提供了重要的理论框

---

* "Chinese Reforms from a Comparative Perspective", with Athar Hussain and Nicholas Stern, in *Incentives, Organization, and Public Economics: Papers in Honour of Sir James Mirrlees*, Peter J. Hammond and Gareth D. Myles (eds.), Oxford University Press, 2000, pp. 243 – 277.

衷心感谢 Dwight Perkins 富有建设性的评论，同时也非常感谢 Noémi Giszpenc 和 Marina Wes 所提供的指导和支持。

1 在我们三人中，Hussain 和 stern 是詹姆士·莫里斯的研究生，斯蒂格利茨曾在牛津大学与莫里斯共事多年。

2 Little and Mirrlees（1969；1974）.

架)。[3] 这种分析方法表明，当有关税收和贸易政策的约束条件变动时，最优的政策和影子价格也会发生改变。而最优政策和影子价格的变动，接着又会对有些约束条件（尤其是有关贸易政策的约束条件）产生影响。因此，根据成本—收益分析法计算出来的影子价格（及其理论基础），就成了20世纪60年代和70年代批评许多发展中国家在50年代和60年代实行限制性贸易政策的一个关键性因素。因而，这些研究成果极大地推动了70年代以来的贸易自由化进程。

莫里斯的研究成果，曾经为当时许多重要的政策辩论提供了坚实的理论基础。他一直都将理论模型视为政策辩论的结构化过程的一部分，并且以理论模型为基础来提出基本问题。在考察中国的经济改革时，我们尽量从同一个视角来比较中国的改革进程和欧洲及中亚的前社会主义国家的改革。从理论的角度看，在这些问题中，最重要的是信息和组织。在本文中，有以下假设因素：对各种政策改革的反应，政府的目标，决策者可以获得的与决策环境有关的信息，以及转型过程中的反应。如果我们以这一理论（确切地说，以莫里斯的思想）为指导，来考察中国及其他国家的转型路径，那么就能更加深入地了解政策改革、制度演变和行为变动的过程。同时，以这种研究方法来展开分析，我们还能提出许多基本问题。在最近几年里，社会科学中最为重大的挑战之一就是，理解制度和行为的变化。

二、引言

中国的转型开始于1979年的改革，最初的动机仅仅是为了提高计划经济体制下的经济效率。大约10年以后，随着苏联的解体，中东欧和前苏联国家也开始转型。这极大地暴露了计划经济体制的缺陷。但是，问题绝不仅仅是只暴露了计划经济缺乏效率这一缺陷。出于政治控制和经济意识形态的考虑，这些国家（尤其是前苏联）以集权方式建立起了专业化程度极高的中央集权经济体制。同时，在这些国家，专业化程度极高的大型工厂在地理上也是过度集中的。假如协调失败，那么在这种经济体制中就很容易出现混乱的局面。

当俄罗斯和其他独联体国家[4] 历经将近十年的衰退时，中国经济却快速增长了20年。在20世纪90年代初期，中国的GDP还不及俄罗斯的一

3 Diamond and Mirrlees (1971).

4 除了爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛之外，前苏联的其他加盟共和国都属于独联体。

半，现在却是俄罗斯的两倍（参见图 1 及附录）。本文的主要观点是，中国的转型之所以会更加成功，是因为它在制度变革的过程中保留并建立了行为惯例和基本准则（用目前非常流行的术语来表示就是社会资本）。[5] 这种改革策略有利于效率和生产率的提高、有利于资本的积累、有利于要素的重新配置，而这恰好是经济学家在分析经济增长时所强调的三个关键因素。相比之下，俄罗斯及其他独联体国家所采用的转型策略，却进一步恶化了其本已脆弱的社会资本和制度结构，并弱化了其创新动力、投资激励和结构转换动机。

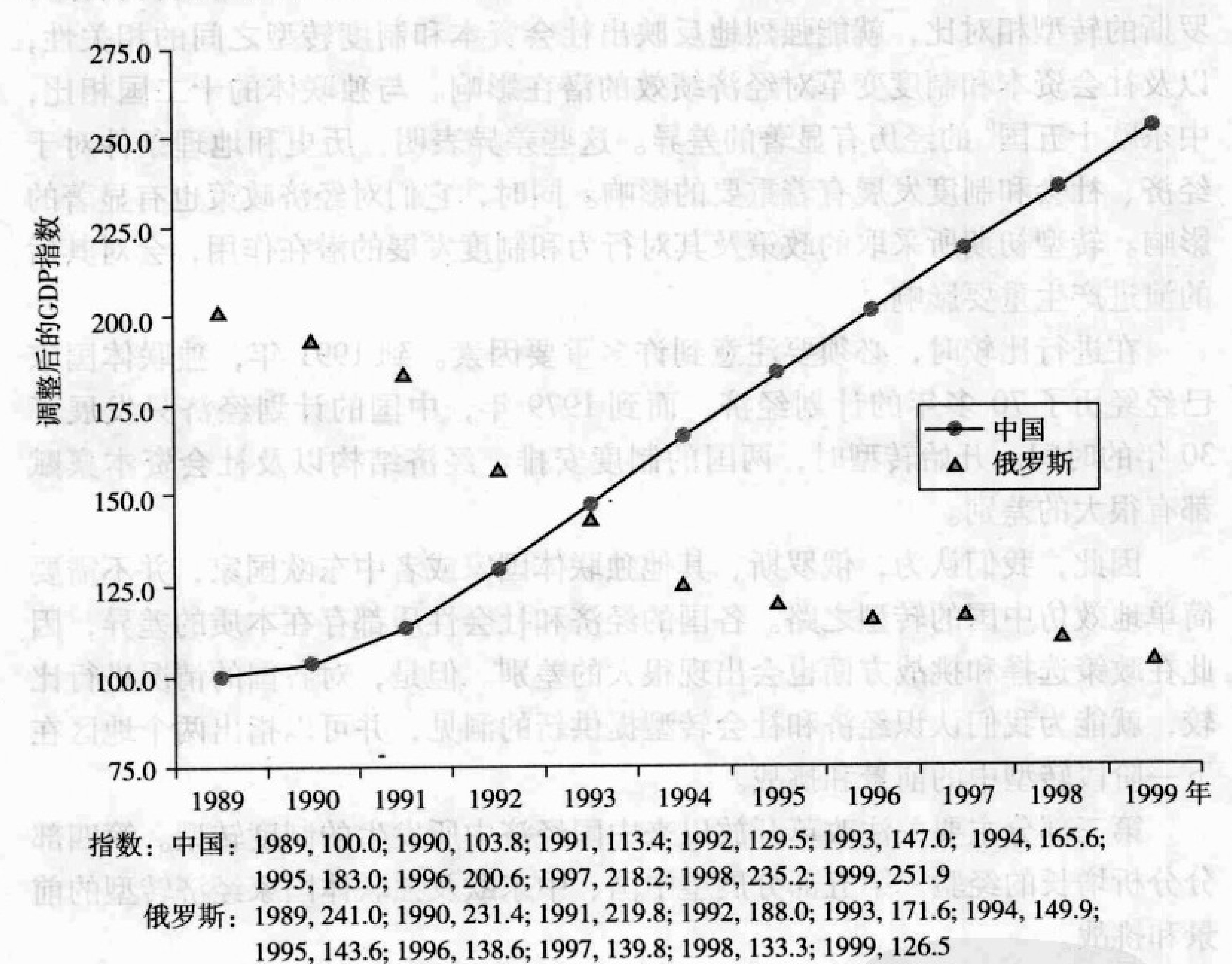


图 1　转型与 GDP：中国与俄罗斯

5　在本文第二部分和第三部分讨论的“社会资本”指的是对行为准则的接受、信任及合作。我们在此所定义的概念要比其他人的界定范围宽广。其他人主要关注网络和协作（参见 Dasgupta and Serageldin, 2000）。“制度”这个词，在英语的习惯用法中，就含有组织和规则的意思。参见《转型报告（1999）》（*Transition Report*, 1999）中的第一章对这些术语的讨论。

自从1991年以来，独联体国家出现了政府职能的弱化、社会的信任危机以及大规模的“寻租”。在这一方面，中东欧国家的经历与独联体国家有显著的差别，它们的创伤要少得多。中东欧国家在转型一开始时，就实行了严格的宏观经济政策以治理通货膨胀，并且调整了经济结构。在转型开始三到四年之后，大约在1993年，中东欧国家的经济开始复苏。而且与独联体国家相比，绝大多数中东欧国家都能更有效地执行政府的职能，社会也更加和谐。

尽管本文主要考察中国的经济改革，但是将其与独联体国家，尤其是俄罗斯的转型相对比，就能强烈地反映出社会资本和制度转型之间的相关性，以及社会资本和制度变革对经济绩效的潜在影响。与独联体的十二国相比，中东欧十五国[6]的经历有显著的差异。这些差异表明，历史和地理条件对于经济、社会和制度发展有着重要的影响。同时，它们对经济政策也有显著的影响。转型初期所采取的政策及其对行为和制度发展的潜在作用，会对其后的演进产生重要影响。[7]

在进行比较时，必须要注意到许多重要因素。到1991年，独联体国家已经经历了70多年的计划经济，而到1979年，中国的计划经济只发展了30年的时间。开始转型时，两国的制度安排、经济结构以及社会资本禀赋都有很大的差别。

因此，我们认为，俄罗斯、其他独联体国家或者中东欧国家，并不需要简单地效仿中国的转型之路。各国的经济和社会性质都存在本质的差异，因此在政策选择和挑战方面也会出现很大的差别。但是，对各国的情况进行比较，就能为我们认识经济和社会转型提供新的洞见，并可以指出两个地区在下一阶段转型中的前景和挑战。

第三部分主要关注改革开放以来中国经济中所发生的制度转型。第四部分分析增长的经验。第五部分展望中国、中东欧及独联体国家经济转型的前景和挑战。

限于篇幅，我们只是大致做一个归纳。同时，我们也不会提供详细的经验证据或更为精细的假说。[8]

---

6 除了前南斯拉夫共和国之外，所有中东欧国家都是欧洲复兴开发银行的成员国。本文所使用的数据不包括前南斯拉夫共和国。

7 《转型报告（1999）》详细地阐述了与中东欧国家和独联体国家有关的观点。

8 支持本文观点的许多材料，可以从世界银行的《世界发展报告》和欧洲复兴开发银行的《转型报告》中找到。

三、制度转型

1. 转型和增长的制度与演进基础

中国经济既有市场经济的一些特征，又有计划经济的许多特征。我们将会在下列三个小标题下讨论主要的制度性因素：

- 分权；
- 农村经济；
- 通过发展新企业来改革已有国有企业。

上述每一个因素对于我们理解中国使用其社会和组织资本促进经济转型并获得增长这一过程都是至关重要的。从许多方面看，正是因为有了分权，中国才可以在保持稳定的前提下进行改革的尝试。庞大的农业部门既为中国转型初期的进一步分权和生产率增长提供了资源，又为工业的增长提供了劳动力资源。然后，分权与农村的组织和制度传统，又为新的大型集体企业在20世纪80年代中期以来带动中国的飞速发展奠定了基础。下面，我们就对这些关键因素进行分析。在第四部分，我们再从生产率增长、资本积累和劳动力的部门转移三个方面，将这些因素与标准的增长理论结合起来。

对分权、农村经济和新企业的分析，可以为我们解释通过渐进式改革成功转型这一现象提供一个背景和理论基础。一般而言，可以用以下五个原则或发现来概括中国的渐进式改革。

(1) 中国的经验表明，以渐进的方式推动经济转型，可以保留其现有的社会和组织资本，并能用增进效率和生产率的方式促进社会资本和组织资本的转型，从而进一步推动改革的进程。

(2) 许多强有力的证据支持采取这种以信息、行为和理解为基础的渐进式改革。首先，不可能在一开始就预知（更不要说解决）将来也许会发生的所有问题。其次，社会成员的行为和理解将不得不发生变化。当我们认识到中国的转型是双重转型时，这些论据就显得更有说服力。中国既要从一个贫困人口很多的欠发达国家转变为一个更为发达的国家，又要从计划经济转变为社会主义市场经济。同时，中国领导人还要确保，以后的转型必须要与社会的价值观相一致。社会的价值观是保持社会稳定的基础。如此重大的转型首先需要改变观念，而改变观念又需要有直接的经验。通过增量改革，中国领导人最大限度地避免了在基于新的社会秩序的社会资本和制度形成之前就破坏以旧秩序为基础的社会资本和制度。因此，中国的转型体现为制度的演进而不是革命。1966—1976年的文化大革命所带来的沉痛教训也表明，

对于中国而言，渐进式改革是更好的选择。自那以后，越来越多的人意识到，必须要用更为谨慎的方式去推动社会变革。[9]

（3）改革的过程并不是单向的。在渐进式改革的某个阶段，进一步分权也许是合意的，然而在下一阶段可能又会集权。

（4）解决问题的方案并非完美无缺。确实，即使在某个阶段调整得非常好，下一阶段也许还会出现问题。关键是要找到稳健的解决方案。换言之，解决方案要能够在各阶段都能发挥其良好作用，或者说，能适应各种不同的环境。

（5）任何人都不能想当然地认为，只要采取自由化政策并且任由制度自由发展，就可以获得很好的结果。我们在本篇文章中认为，这种观点几乎既没有什么理论依据，[10]又无法得到经验证据的支持。

我们可以立即指出这些原则的许多具体表现形式。对于中国经济改革的成功，及其与俄罗斯和其他独联体国家的经历比较而言，每种具体的表现形式都有非常重要的含义。下面，我们对其进行详细的阐述。

• 地方政府间的关系与地方企业。尽管中央政府保留了稳定宏观经济的职能，但是它允许地方政府支持企业家，并要求其承担与之相关的责任。这有许多关键的含义。第一，地方政府可以使用当地的社会资本和其他相关资源，来为当地企业提供必要的公司治理。同时，地方政府显然也面临着对这些企业征收过高的税收和实施过于严格的管制的后果——地方政府官员会有大量的“寻租”。第二，地方政府的责任还使其面临着这样一个权衡，即一方面要补贴无效率的企业以维持就业，另一方面又要使用稀缺的资金去创建新企业，从而创造出新的就业岗位。第三，地方政府可以动用储蓄资金为新企业融资。第四，地方政府的激励结构就可以使资金得到有效的运用。地方政府官员感到他们有责任为迅速增长的人口提供新的就业岗位——企业家精神和创造力显然都在他们的考虑范围之内。[11]

• 公司治理。新的乡镇企业成了中国改革开放以来的主要增长源泉。

9 的确，那些主张对俄罗斯进行“休克疗法”的人或“激进的改革分子”，由于其运用布尔什维克式的手段进行改革而备受批评。他们所采取的手段与六十多年前的共产主义者非常类似。他们试图在不考虑平民意见的情况下，自上至下强行推进社会变革，1993 年的选举就是一个明证。参见 Stiglitz（2000）。

10 确实，有一些一般性的定理表明，制度安排中的纳什均衡通常都不是有效的，可能存在一个从社会的角度看是无效的均衡。参见 Arnott and Stiglitz（1991）。

11 参见 Qian（forthcoming）。

在乡镇企业中所有权与经营管理权合二为一，这样企业内部成员之间就能相互信任，并且会从长期的角度考虑企业的发展问题，同时也增强了投资的意愿。这种公司治理结构是在改革开放以前广泛使用的公社治理结构之上演变而成的。[12]

- 建立新企业。以当地的企业家、储蓄资金、社会稳定以及地方政府的积极参与为基础，新企业就逐渐发展壮大起来了。

俄罗斯的经验与此几乎完全相反。就公司治理而言，许多企业在私有化之后都被现有企业的内部人员控制了。这些内部人员会抵制进一步的变革，并且在许多情况下，他们会侵占企业的财产或进行资产剥夺。[13]地方政府官员通常会与当地企业勾结起来抵制变革。[14]他们不会面临保留老企业与创造新企业之间的权衡，因为他们看到的只是，老企业的倒闭就意味着工作岗位的减少，并会减少收入。由于老企业通常都是国有企业的一部分，因此每个社区都希望能从私有化过程中获得最大的利益——这就是一个新的公地悲剧(tragedy of the commons)。地方政府和老企业之间的勾结，既会对新企业的创建设置官僚障碍，又会限制新企业产品参与市场竞争。因此，俄罗斯的新企业的增长速度要低于中国。[15]

与俄罗斯形成鲜明对比的是，波兰的小企业的投资积极性更高（这是由于在波兰有尊重私人所有权的传统，这在农业部门中体现得最为明显，即便是在共产主义时期也是如此），而且新企业也已经成为波兰经济增长的主要动力。然而，波兰与中国的相似性，不仅仅是体现在两个国家都强调创建新企业这一点上。在波兰，老国有企业的私有化的速度和过程是非常谨慎

---

12 在农村的灌溉制度中，长期以来都有合作的传统，这一点在中国的南部地区和东部地区体现得最为明显，而在这两个地区，改革的步伐最快，经济绩效也是最好的。

13 参见《转型报告（1999）》，Shleifer and Vishny（1998），以及 Wadel（1998）。Stiglitz (1999a) 指出，私有化建议本身并没有错，因为私有产权能提供很强的激励。但是，当“非法的”私有化与开放的资本市场、没有与恰当的法律制度和市场结构等因素结合在一起时，就会形成强烈的资产剥夺激励，而不是财富创造激励。其他有关公司治理在转型中的失败的批评意见，参见 Dyck (1999)，以及 Black, Kraakman and Tarassova（1999）。

14 新企业经常会遇到地方政府官员和黑手党（他们偶尔也会相互勾结）所设立的各种障碍。

15 正如我们在前面所提到的，这还不是唯一的问题（Stiglitz, 1999a）。例如，没有重组计划的私有化就使得许多五十多岁的人控制了企业。因为没有完善的资本市场，所以这些管理者在退休以后，就无法（通过售出价格上升的股票）从企业经营绩效的改进中获得任何收益。即便在上市公司中，由于股价波动幅度过大，于是要想从公司经营绩效改进后的股价上升中获得收益，就要冒很大的风险。然而，从资产剥离中获得的收益却具有更大的确定性。应该将老企业分拆成多个企业，并交给年轻的管理者进行管理，他们看得更加长远一些。

的。[16]因此，波兰在进行私有化改革之前和改革的过程中所实施的重组，以及在法律方面所进行的改革，就使得波兰的公司治理问题远没有俄罗斯那么严重。[17]

对中国和俄罗斯的比较表明，制度变革不但会对经济绩效产生重要影响，而且制度变革本身还会受到社会资本的影响。

2. 分权

我们在"分权"这个小标题下讨论改革初期的中国经济的三个特征。它们在规范非农业部门的转型过程中，起到了重要作用。第一个特征就是，自新中国建立以来，经济中各部门之间的联系就非常松散，而且各地理—政治单元基本上都是独立的。[18]尽管这种分割带来了无效率的多元化（下面会讨论这一问题），但是却使经济能更快地从混乱中恢复过来，同时还为企业家利用当地的资源提供了机会。这种分割还使得领导人可以选择某些区域进行改革试验。

中国经济的第二个特征就是，中央计划的协调作用非常有限。自从80年代中期以来，计划外交易的范围显著扩大，因此恢复了经济激励，并增加了要素投入。双轨制既保留了计划机制，又允许进行市场交易。[19]跨省或者省内各区域之间的计划外交易是很普遍的。在正式引进双轨制十五年后，计

16 不应该将为了治理高通货膨胀而实施的"休克疗法"，与进行经济改革的整体方案混为一谈。

17 由于波兰是一个小国，所以分拆国有企业就意味着，前面所描述的公共问题将会进一步减少。

18 与其他许多方面一样，在这方面，新中国秉承了传统。清朝（1644—1912）就通过省级结构来统治整个国家。在这一组织结构中，各省总督发挥着重要的作用。在19世纪，中央的控制力就被削弱了，20世纪初期的军阀混战实际上就瓦解了中央控制（Fairbank，1980）。确实，分权是会带来许多风险的。就是在20世纪90年代初期，一些观察家还担心，沿海和内地之间的差距会使地区之间的关系变得非常紧张，最终会导致分裂。后面我们将会看到，分权导致了"地方保护主义"的形成，而这损害整个国家从贸易中获得的利益。当中央政府要控制全国的信贷增长时，金融体系内的分权就会对全国宏观经济稳定形成威胁。朱镕基的一大成就就是，在90年代初期重新强调中央政府对金融体系的控制。这也是控制通货膨胀的主要手段之一。

19 在转型开始时，中国所面临的关键问题是，虽然认识到了价格体系并不是以市场价格为基础的，但是同时也知道，发现市场价格并不是一件容易的事情（这相当于求解一个复杂的一般均衡问题），而且价格体系本身的剧烈变动会对经济产生重要影响。因此，对于"计划"生产这一部分产品，中国政府保持原来的价格不变，而对于计划外生产的那一部分产品，可以通过市场定价。虽然通常只在边际产量上采取市场价格（这就决定了生产的激励），但是整体经济的无效率性被限制在最低限度。随着计划生产的逐渐减少和自主生产产量的增加，计划体制就慢慢地变得不太重要了。许多经济学家通常都强烈反对双轨制，因为这种制度安排会扭曲资源配置并会导致腐败。与其他国家相比，共产主义国家的社会控制体制也许能降低腐败水平。

划体制几乎完全消失了。因此，在计划经济体制瓦解的过程中，地方政府间的市场交易发挥了关键性的作用。

中国经济的第三个特征是，在最近二十年的时间里，几乎所有国有企业的所有权（及控制权和现金流转权利）都逐渐下放给地方政府。这些单位能自主开展投资项目，包括建立新企业。这种下放使得地方政府的利益与当地经济发展水平休戚相关。与所有权下放同时进行的改革还有市场准入决策的下放，这就会鼓励地方政府发挥其积极性。因此，就建立了大量新企业。这些新企业大部分都是国有企业和集体企业。[20]在这些新企业中，最为重要的是农村企业。在新企业创建的过程中，政府的产出计划逐渐消失了。政府和企业家的合作似乎并不常见，但是以熊彼特对企业家才能的定义来看，实际上改革开放以来，中国的地方政府具有最强的企业家才能。它们去寻找有前景的投资机会，开展新的经营活动并承担因此而产生的风险。[21]事实上，地方政府提供的资本有利于风险承担。在风险市场不完善的环境中，这一点体现得尤为明显。

在中国，新的国有企业或集体企业与老国有企业大不相同。就新企业的特征而言，中国的新企业与波兰和匈牙利的新企业非常相似。但是，中国与波兰和匈牙利的不同，表现在公共企业和政府企业家成了非农部门改革的先锋。进一步地，与中东欧国家和独联体国家不同，在中国，产出计划并没有瓦解，而是随着市场体制的发展，产出计划慢慢就废弃了。近年来，在中国，既可以看到对老国有企业的产权改革，又可以看到新的私营企业在不断增长。不过，所有这些变化都发生在市场经济的发展之后，而不是发生在市场经济的发展之前。私人的企业家才能，是以市场发展和政府的企业家才能为基础发展而成的。新的私营企业的不断涌现，就使得许多企业拥有了足以接管老国有企业的管理技能和资本，从而就能改进老国有企业的经营管理，并对其实施重组。匈牙利是通过外资企业来完成这项工作的。但是，俄罗斯只是在国内进行私有化，而且它也没有真正的资本和管理技能可以利用。[22]

---

20 农村集体企业由地方政府或乡（镇）政府和村委会所有。许多适用于国有企业的规则和管制措施，并不适用于这些企业。尤其是那些与雇佣和社会保险有关的条款和条件，在农村集体企业中是不起作用的。

21 在不同地方政府之间存在激烈的竞争，这就告诉我们，竞争是经济绩效改进的关键之所在，不进行私有化也能提高经济绩效。在1980年中国政府就向美国经济学家进行咨询，但是与俄罗斯听从宏观经济学家的意见最后采用了失败的“休克疗法”不同，中国政府更多的是向微观经济学家（Arrow and Stiglitz）进行咨询。这些微观经济学家强调，竞争比私有化更重要。

22 通常都是利用大量贷款来完成私有化的，因此管理不善就很少会对“企业家”造成损失。参见 Stiglitz（1999b）。

从这一方面看，就有必要将中国建设社会主义市场经济的经验与东欧国家建设兰格（Lange）和勒纳（Lerner）所阐述的市场社会主义的经验[23]进行比较。第二次世界大战以后，东欧国家忽视了控制和决策制定问题，它们假定存在一个乌托邦式的中央计划者（它具有良好的动机、能获得完全的信息并且能力非常强）。不过，也有一些国家采用了市场机制（价格）来提高计划经济的效率。价格用于传递与稀缺性相关的信息。中央计划机构以其对未来价格的预测为基础，集中做出投资决策。与之相比较，中国采取了许多实质性的分权改革，投资决策基本上是由无数乡镇企业做出的。在兰格和勒纳的论述中，并没有考虑准入和企业家才能这些因素。

中国经济的特征与像欧盟这种松散的一体化经济体的特征相类似。但是，中国的经济改革促进了各区域之间的贸易，而且在过去的几年里大部分商品都已变成买方市场，因此形成的激烈竞争进一步推动了改革的进程。最近几年，国有企业通过兼并那些只服务于特定区域市场的企业而重新崛起。这种渐进的一体化意味着，地区间贸易所带来的收益极大地促进了中国经济的发展。

另一方面，当缺乏灵活性而且被高度扭曲了的过度一体化的体制瓦解以后，独联体国家的资源配置效率就陷入了极大的混乱。这很显然但并不令人惊讶，斯大林通过经济上的高度依赖来实施政治控制的做法增加了转型的成本，而毛泽东的分权改革以及他要求各地区要自力更生的做法为中国经济转型提供了一个宝贵的平台。斯大林尽力设计出一种相互挟持的体系，在这种体系中，任何一个部分离开系统后，都无法得到收益。尽管政治离心力最终还是超过了经济约束，但是也付出了很高的成本。

然而，在中国，各种市场成分的混合，以及地方政府发展本地企业的强烈愿望，对其产业结构产生了重要的影响。确实，中央政府一直都在制止各种地方保护主义行为。除了像石油天然气和电信这些只能由中央政府经营的产业之外，其他许多产业基本上都能进入。而且，从规模经济的角度看，对于一体化的产品市场而言，许多产业中的企业数目太多了。在耐用消费品产业中，这一点体现得特别明显。例如，在电视机行业，有九十多家企业；而在汽车生产和装配行业，有大约120家企业。与独联体国家的产业结构相

---

23 匈牙利在20世纪50年代和60年代就在经济计划中利用了价格。这种做法受到了兰格和勒纳20世纪30年代和40年代的一些著作的影响。他们指出，运行良好的计划经济体制可以模拟并做到市场能做到的一切事情。参见Stiglitz（1994）对市场社会主义的批评。当然，市场社会主义的失败之处不只是这些，他们也没有考虑到一些“政治经济学”问题。

比，中国的产业结构明显呈现双峰分布特征。也就是说，产出份额在几家大企业和大量中小企业之间平均分配。[24]

随着市场一体化程度的提高，国内市场的竞争也变得更加激烈了，这就带来了两个发展趋势，它们对产业结构的未来演进都有非常重要的影响。第一，在许多产业，领先企业和落后企业之间的差距逐渐扩大。这其实就是市场选择过程的第一阶段。第二，自从1995年以来，随着竞争的加剧，产业部门的一般盈利水平急剧下降。这一点在国有部门体现得最为明显。盈利水平的下降，使得地方政府解救落后企业的成本大为增加。产业演进的第三阶段一开始就是合并，盈利水平更高、更有效率的企业接管落后企业。当市场一体化程度提高时，在提高效率和促进创新方面，竞争发挥了前所未有的作用。

前面我们已经指出，俄罗斯和其他独联体国家的高度一体化的经济体制已不复存在，而且俄罗斯的地方政府也已严格控制了当地企业。从这一方面看，中国改革开放初期的情况与俄罗斯目前的情况相类似。但是，也存在一些关键的差异，即中国各地区的经济在不断增长，而俄罗斯各地区的经济却在不断收缩。在政治和经济组织长期以来都非常关注地方经济发展的前提下，中国企业能很好地适应地方政府的各种变化。此外，在中国，地方政府鼓励创建新企业。从总体上看，新企业在促进转型和提高经济增长率等方面，发挥了积极的作用。在俄罗斯，地方政府也会对以前高度一体化的经济中的企业产生影响。在高度一体化的经济中，专业化程度和生产规模都达到了极高的水平。

在俄罗斯，可能除了少数几个中心城市之外，其他由于前苏联的解体和俄罗斯本身的区域化所产生的分割，既瓦解了僵硬的高度一体化的生产体系，又使得产出下降。因为在俄罗斯，各地方政府并不鼓励创建新企业，所以也就无法从鼓励新企业的增长中获得显著的利益。与之相对比，尽管还存在一些地方保护政策，但是竞争程度的提高和产业结构的合理调整，已经让中国从国内市场一体化中获得了大量的收益。因此，中国未来的政策取向和产业结构的演进方向是很明朗的，就是要通过提高市场一体化程度等手段来进一步促进市场竞争。相反，俄罗斯的主要挑战则是要使竞争开始发挥作用，并且要启动市场选择机制。

每个社会都要在集权与分权之间找到一个平衡。在这方面，中国表现出了很强的灵活性。一开始是分权，这为地方经济活动提供了很大的空间和激

24　不考虑非常小的企业，大约7 000家大型企业占整个工业增加值的44%，其余部分由60万余家中小企业创造（《中国工业经济统计年鉴（1998）》，第76－77页）。

励；然后又对某些领域进行集权，例如对金融体系的控制。不过，中国在不断将中小企业的控制权下放给地方政府的同时也要求地方政府承担产权改革或重组的责任。这就要求中央政府制止那些妨碍省际贸易或危害其在世界贸易组织中的成员关系的地方保护行为。同时，还要确保中央政府有足够的资源，能将地区之间的不平衡保持在可容忍的范围之内。俄罗斯则面临着更大的不确定性。尽管俄罗斯的中央政府的控制力可能更强，而且俄罗斯的财政联邦主义政策能对地方机构施加更有效的约束（这都会对激励产生很大的负面影响），但是在实践中，地方政府似乎有更大的自治权，并且能以不利于经济增长的方式使用这些自治权。

3. 农村经济

在改革开放前夕，中国大约有80%的劳动力在农村，其中绝大部分农村劳动力（大约为90%）都在从事农业劳动。有些农村地区，尤其是中国东部的农村地区，曾经有比较发达的工业。尽管种植模式和报酬都是由集体单位决定的，但是在许多地方，家庭仍然会负责从事一些特定的活动。那时机械化水平很低，现在也一样。假设人民公社的正式成立时间是1962年，那么到1979年集体农业活动就恰好开展了17年。从1979年开始，家庭农业活动就成了可行的替代方式。事实上，在人民公社时期，村干部经常要制止社员花更多心思从事家庭农业活动。因此，一旦允许单干，集体农业就会迅速瓦解。集体农业的瓦解，使得农业产出急剧增加。

中国农业部门改革的深度、广度（以人口和地理面积计算）和直接效应都非常大，很难再找到另外一个与之相当的制度转型的例子。这个过程非常快，也很激进。从这一角度看，尽管中国的改革是增量改革，但并不是“渐进式”改革。农村改革一开始就取得的成功，使得许多人支持改革政策，而反对重新采用集体农业体制。农村改革的成功，同时也使得中国领导人有信心开展城市工业改革。农业收入的提高，也扩大了农村企业的产品市场。这些改革强有力地表明，可以通过实实在在的成功来获得人们对改革的支持。相反，俄罗斯的改革就面临着信心危机。

中国与独联体国家的农村经济的不同，不只是表现为它们的重要性有所不同，还表现为它们的组织形式也各不相同。[25]在独联体国家，农业活动与

25 在中东欧国家中，农村经济的组织形式各不相同。例如，在共产主义时代，波兰的农业部门还保留了许多私人成分，而且在农村经济中绝大部分都是小农场。中东欧其他国家的私人成分相对而言就要比波兰低，它们的大型国有或集体农场与前苏联非常相似。

非农业活动是完全分离的。农业活动由超越家庭的单位组织，而且农业活动的机械化水平一般都要比中国高许多。结果，对农业部门进行改革后所出现的问题，与工业部门的私有化所面临的问题相同。确实，如果有大型集体农场或国有农场，那么可供选择的经济活动就非常有限。

从转型的角度看，中国经济还有一个重要的特征。它远不是农业部门在国内生产总值和就业中占有很高的比重，而是与工业部门有关的农业经济的组织形式。以普列奥布拉任斯基（Preobrazhensky）的比喻来说，在前苏联，整个经济就像一个完全一体化的工厂，农业只是其中的一个部门而已。由于农业部门被视为一个“工厂”，而不是一个公社，所以就广泛采用专业化原则：就像制造业企业不会从事食品生产一样，农村经济单位也不会去生产纺织品。相反，人为的设计以及环境的力量，使得中国经济成了一种混合经济，其中既有大型工厂（即大型国有企业），又有许多独立的生产单位（即中小企业和人民公社）。在中国向市场经济转型的过程中，其混合经济特征发挥了最为重要的作用。

改革开放以后，在中国农村经济中好像出现了一个自相矛盾的特征，即在集体农业活动逐渐消失的同时，却出现了农村集体工业的爆炸性增长。结果就是，尽管现在农业活动在很大程度上是私人活动，但是绝大部分农村工业都是集体所有，而且农村工业在农业收入中的比重一直都在升高。因此，在工业化程度较高的农业县，经济的集体化水平并不比1978年时的水平低，尽管集体经济活动的重心已经转移了。在不同的农村地区，集体企业和私人企业的混合形态大不一样，而且会迅速变化。

农村工业并不是到改革开放之后才开始发展起来的（Perkins et al.，1977）。尽管毛泽东曾经大力推动农村工业的发展，但是农村工业仍然不同于国有工业，而且与计划经济也有显著的不同。在很大程度上，农村企业要靠当地资源为其融资，并且对地方政府的积极性有很强的依赖性。与国有工业相比，农村工业的地域特征非常明显。1978年之前，农村工业主要集中在某些地区，而在改革开放之后，农村工业还是集中在某些地区。例如，在1998年，在31个省（自治区、直辖市）中，有7个省（自治区、直辖市）的农村工业增加值占到了全国农村工业增加值的55%（国家统计局，1999a）。虽然有些省（像江苏省）在改革开放开始时就有非常发达的农村工业，但是也有些省（像广东省和浙江省）在改革开放之前就几乎没有什么农村工业。之所以会出现农村工业在地理分布上的不平衡的现象，是因为各地区的要素存在差异以及上级政府的政策各不相同。

在转型的背景下，家庭农业与集体工业混合在一起看起来似乎不合时宜，但是却为中国经济向市场经济转型做出了巨大贡献。在农业部门，集体经济活动对激励所产生的负面影响，要远大于其规模经济效应。但是，在工业部门，至少在开始时，集体组织是最有效的组织形式。没有资本市场也就意味着农村家庭缺乏足够的资本。同时，他们的组织能力也只允许他们从事一些简单的加工活动和手工活动（这些活动并没有很长的协调链条）。集体所有制提供了一种制度，用这种制度就可以部分地替代缺失的市场（包括信贷市场和土地市场），因此集体企业就能做到一些在私有制条件下做不到的事情。在这一意义上讲，集体所有制实际上就是一个用于克服与市场失灵有关的集体行动问题的机制。

在地方层次上的集体所有权和国家层次上的集体所有权之间，存在一个重要的差别：竞争，包括实际竞争和“标尺”竞争。对政府企业的典型的批评就是，政府的征税能力会使政府企业变得低效率。原因就在于，可以通过对其他人征税来弥补政府企业的亏损。此外，国家还可以通过禁止进口来迫使消费者补贴其低效率的生产。但是，乡镇企业的成功，部分是因为它们吸引外商投入其技术、专门知识以及市场准入，而不只是投入资本。当地税收的增加也许并不能弥补企业家扩展其业务的缺口。产品市场上的竞争，尽管还不太激烈，但是也会对乡镇企业形成约束。同时，每个乡镇企业都可以看到别人是怎么做的：有一个每家乡镇企业的管理者都应该要达到的很高的标准。因此，竞争（梯伯特最先提出的与地方层次上的集体行动有关的假说的另外一种形式）极大地减轻了各种治理问题。这些治理问题通常是在国家层次上发生的。

乡（镇）政府（最低层次的政府）和村委会（准政府单位）促进了乡镇企业的形成和发展。它们为企业家提供建立企业所必需的资本，为他们征集土地，还会为他们提供一些保险，以便于其承担市场风险。没有这种“政府的企业家才能”，中国的农村工业化程度也许还在初级水平上徘徊。还没有哪一个发展中国家（包括亚洲其他快速发展的国家）的农村工业化的规模和深度能与中国相媲美。农村集体企业本身的增长，而不是其对家庭作坊排挤，促进了农村集体企业的发展——这是前后向关联效应的一个经典案例。

与其他拥有大量农村人口的发展中国家相比，中国在两个方面的表现相当出色：首先是农村工业化；其次就是，农村政府不只是简单地传达上级政府的命令，还会扎根于当地的各个村庄，并且提供地方公共物品。有必要对

这种复合功能做一个解释。回顾一下历史就会发现，1950年代的土地改革将地主手中的土地所有权转移给佃农，随后的农业集体化运动又成了中国农村的社会资本形成的重要源泉。在消灭村庄内部的不平等，以及将合作行动的范围从宗族扩大到更大的单位等方面，土地改革做出了重要贡献。由于很高的不平等程度与利益分化有关，而利益分化又会妨碍超越血缘关系的合作的形成，所以不平等的程度与合作的范围是相关的。

土地改革和农业集体化运动也有负面效应。它们都发生了暴力，而且分割了农村社区。从20世纪50年代后期到70年代中期的"大跃进"和"文化大革命"带来了深重的灾难。然而，中国地方组织的传统和集体结构的经验，给草根阶层留下了行政管理能力方面的遗产。这些遗产一旦从集体化的束缚中解放出来，并与经济激励结合在一起，就为农村工业的起飞创造了良好的条件。非常明显的一点是，在那些集体农业曾经比较发达的地区，乡镇企业也尤为繁荣。

一个相互依赖的网络和许多职责构成了支撑乡镇企业的合作形式。这种合作形式中的职责既包括当地政府的职责，又包括社区的职责，还包括企业本身的职责。在资本、土地以及防止不利事件发生的保险等方面，乡镇企业都严重地依赖于地方政府和社区。反过来，在地方政府提供公共物品时，乡镇企业也有义务为其提供资金，而且它们在招工时有义务优先录用本地居民。在乡镇企业中，"内部人"和"外部人"的区别是非常严格的，这也是中国在向有效率的市场经济转型的过程中的一大挑战。

在这里的讨论中，我们强调了中国具有的在转型开始时发展以"市场经济"为基础的农村经济的优势。这些发展非常平稳，就好像不可避免的一样。然而，这种观点忽略了许多决策。这些决策为新企业（乡镇企业和合资企业）的繁荣提供了基础。尤为重要的是，这些决策还是在不改变意识形态的基础上做出的。这种意识形态在改革开放之前就已流行30多年了。[26]另一方面，俄罗斯的改革者似乎只是没有认识到他们在农业部门所面临的众多问题。而且，即使他们认识到了这些问题，也没能提出恰当的解决方案。尽管在俄罗斯许多农产品都是由大型农场生产出来的，但是少数几个地区就生产出了大部分产品。如果分拆大型农场（就像前苏联其他加盟共和国所做的那样），甚至将其改成追求利润最大化的经济组织（与世界上其

26 的确，毛泽东对农业部门的强调，自然就使得政治精英极为关注能促进农业部门发展的每一件事情。然而，在俄罗斯，城市无产阶级的先入之见会对农业部门的发展产生不利影响。至少在苏联时代最初的几十年间是这样的。

他国家的公司制农场相比较），那么农产品的产量就会增加。但是，不太可能会出现这种情况。俄罗斯没有建立起一个有利于提供资本、有利于为投入品和产出品提供营销服务的基本制度，同时又缺乏足够的社会安全网，这就进一步促使政府保留旧的熟悉的制度结构，尽管它们有许多缺陷。改革者似乎认为，投入品和产出品市场会自发地发展起来，并且低估了社会安全网在促进变革方面的重要性。[27]

4. 通过发展新企业来改革老国有企业

我们刚才所考察的分权和农村经济这些特征，使得在中国涌现出了一个动态的新部门（主要是乡镇企业）。中国经济改革的成功，并不在于其成功地改革了国有工业部门，而在于工业和服务业中的新企业的快速增长。国有工业部门的转型一直都很迟缓。与农村经济改革和中国经济对外贸易和直接投资开放的步伐相比，国有工业部门的改革速度相当缓慢。农村经济改革和对外开放的结果都比预期的结果好得多，而国有工业部门的改革效果也比预期的要差许多。

不管是在中国，还是在中东欧国家和独联体国家，国有企业和私营企业治理结构的转型远比预期的要复杂得多。在俄罗斯，改革大型国有企业时所碰到的政治和社会障碍，既会侵蚀税收基础，又会因为要支付大量补贴（主要是隐性补贴）而产生巨大的财政压力。[28]脆弱的财政状况加上过多的短期外债，导致了1998年8月的金融危机。与俄罗斯相比，中国的情况有很大的不同。在中国，有一个强大的新部门已经发展起来了。尽管重组老国有企业非常困难，但是现有的许多资源可以用来促进老国有企业的重组。一方面，这些新企业加强了竞争，并为老国有企业提供了一个可以仿效的对象；另一方面，在有些情况下，新企业也会兼并或接管低效率的老国有企业（条件是这些老国有企业，或者至少其某一部分，还具有一定的价值）。

非国有企业在工业总产值中所占的份额，从1978年的22%上升到了1998年的72%，而且绝大部分增加的份额都是由新企业带来的。新企业的重要性并不在于其创造了一个重要的私人部门，尽管近年来私人部门的发展非常迅

27 微观经济学家很久以前就认识到了这些市场失灵，并在“协调失败”这个醒目的标题下讨论了这些问题。

28 有一种观点认为，除了以下两个方面之外，私有化实际上并没有怎么改变公司的治理结构。那些偷偷摸摸地对国有企业进行“寻租”的人发现，以前那些约束条件不见了，现在他们可以为了满足自己的利益合法地出售国有企业的资产。同时，中央政府和地方政府之间的权力平衡也被改变了。依这种观点看来，在俄罗斯，共产主义的终结，并不是一场通常所描述的那种“革命”（尽管在政治制度方面确实有重大的变化）。在东欧，发生了许多更加急剧的变革。

速。虽然有许多合资企业、私营企业和外商投资企业，但是在绝大多数新企业中，还是公共所有权占主导地位。农村企业主要是集体企业。在绝大多数股份有限公司中，(中央或地方）政府要么是唯一的股东，要么就是大股东。与之相类似，在许多大中型的合资企业中，政府也是大股东。从所有权的角度看，新企业大多是从公共企业变过来的，而不是完全新生的企业。

然而，新企业在两个重要方面与老国有企业不同。首先，新企业的劳动合同与老企业的劳动合同大不一样。与国有企业相比，在确定报酬的形式和规模以及雇佣条款时，新企业受到的约束较少。在解雇职工方面，新企业拥有更大的自由度。相比之下，在国有企业的重组过程中，一个主要的障碍就是很难解雇职工。其次，新企业与政府的关系在很多方面都不同于老的国有企业。新企业的预算约束更硬，因此与老国有企业相比，新企业在开展经营管理活动会更关注盈利能力。对于那些经过改制已经成为公司的国有大中型企业而言，它们也会更加关注企业的盈利能力。因此，对于国有企业而言，并不必然就会出现软预算约束问题（参见 Kornai，1986）对软预算约束问题的论述）。的确，在中国，分权的本质就在于硬化预算约束。尽管银行也是政府所有的，但是它们并不会自动借钱给国有企业去弥补亏损。即便银行要满足一些“社会需要”，但是它们也有盈利的压力。[29]

四、经济增长：社会资本、物质资本与生产率

1. 社会资本与增长分析

在理解制度变革和中国经济转型时，前面的论述强调了组织结构以及既有的和新发展的行为模式的重要性，尤其是强调了各机构内部和机构之间的合作行为的重要性。在上述分析中，实际上我们已经使用了“社会资本”这个概念。在本部分中，我们要更详尽地考查这个概念，及其在增长和发展中的作用。我们所使用的社会资本这一概念，包含了下列含义：(1）遵守基本的行为准则；(2）信任；(3）合作行为。与其他一些人所界定的含义（参见 Dasgupta 和 Serageldin（2000）对社会资本的讨论和综述）相比，我们在此所使用的概念有更宽泛的含义。在本部分，我们将会指出，应该要从生产率的提高、物质资本的积累，以及社会资本的存在和发展的角度来理解

29 出于同样的原因，私有化本身并不一定就能硬化预算约束。这不但是因为政府会对私有化之后的企业进行直接补贴，而且还因为政府会通过国有银行对私有化之后的企业进行“间接的”补贴。在捷克，大家都将国有银行称为银行社会主义。

中国的经济增长。特别是，中国的经济增长严重依赖于以社会资本为基础的制度性和组织性安排以及创新。

宽泛地讲，社会资本是指一系列共识：规则、规章、政策、社会规范、制度等。[30]这些共识规定了人与人之间的关系，可以使人们能以提高整体生产率的方式进行交往。整体生产率是指，在投入品给定的情况下所能获得的总产出。许多（实际上也许是全部）社会资本都超出了像法律制度这类的正式制度。的确，我们很难通过求助于法律制度来要求人们“做好事”。[31]组织中的“社会资本”的一种表现形式就是，公司的价值通常都要高于其资产的价值。有时候，将这种社会资本称为企业的商誉（它比企业的声誉或消费者忠诚更有价值）。

在本文的论述中，有许多内容都是为了指出政策改革、制度和行为之间的紧密联系。[32]制度安排既能保留社会资本，又能发展社会资本，同时还能从社会资本中获得力量。因此，乡镇企业的发展就需要商誉这种社会资本。有了商誉，就可以在企业所在的社区内进行合作，而且企业也会考虑得更加长远。同时，乡镇企业的成功也为这种工作方式的合作关系提供了回报，这样就增加了社会资本（参见下面第3点中对社会资本的创造的论述）。

对社会资本这一概念进行评论。之所以使用社会资本这个词，是因为要

30　因此，对于社会资本是否应该包括组织资本、信息资本和隐性知识这一问题，目前还没有一致的认识。隐性知识能使人们很好地进行合作（每个人都知道各人负责哪些事情）。经济中组织结构的重大变化（包括大范围的破产），会导致组织资本、信息资本和隐性知识的减少。Stiglitz（1994），Blanchard and Kremer（1997）以及其他一些人都指出，计划经济的瓦解可能会带来类似的问题。在本文中，我们从更宽泛的视角关注，与更大的经济后果有关的社会行为。

31　尽管这一发现本身可能低估了正式制度的重要性，莫里斯在其早期有关激励的著作中强调，很少会执行的重罚也能诱导人们做好事。有时候，在正式制度和非正式制度之间存在重要的互动：在一个人犯罪之后，与罚款相比，流放的效果也许更好。

此外，尽管我们在此主要关注能提高生产率的那些社会资本，但是也要明白，这一概念显然还有更多的含义。商人进行价格歧视或串谋的规范，也是一种社会资本，但是显然这种社会资本会降低整体生产率。在其他一些情形中（下面将会讨论），社会资本也许会产生“负面影响”——确实，在许多独联体国家，腐败的规范相当流行（*World Development Report*，1997）。

很难将“社会资本”置入与“价值”有关的标准分析之中。从学术传统上讲，社会学关注的是，个人的偏好是如何受到与其交往的人的影响的。组织会有意识地去改变其成员的偏好。与提供良好的激励或者对其行为施加许多约束相比，改变行为主体的偏好可以“更容易”诱导出合意的行为。

32　更为深入的讨论，参见欧洲复兴开发银行的《转型报告（1999）》中第一章的内容。其他人也提到了行为因素，在此重点强调“社会规范”（Elster，1989），“价值”（Fukuyama，1995），以及“信息约束”（Stiglitz（1989）的书中诺斯的评论）。

创造出社会资本，就需要耗费时间和其他资源。不过，同时我们也要意识到，社会资本与其他形式的资本有显著的差异。例如，当我们使用机器时，它会发生折旧。而当我们使用社会资本时，比如运用社区组织的力量来谋求父母亲对学校教育的支持，它实际上还会*增加*社会资本。在这一意义上，在社会资本的创造过程中，实际上并不需要耗费资源，它只是其他活动的一种“免费的”副产品而已。虽然通常都假定物质资本和人力资本的边际生产率为正，但是许多社会资本（例如价格歧视）可能会降低生产率。而且，正如我们将会看到的那样，与其他形式的资本相比，社会资本很可能会更脆弱。

在社会资本这个概念中使用“社会”这个形容词（这样就可以将其与人力资本和物质资本区别开来）是为了强调，这种形式的资本会影响到人们之间的*关系*以及他们的合作方式。在我们的论述中，关键的一点就是，生产过程本身就要求人们在一起工作并且相互合作。而且，合作行为并不只是由通常的货币激励所决定的。因此，在对增长和转型进行分析时，就必须要考察合作行为是如何随着时间的流逝而发生变化的。以前的分析（例如对美国经济增长的分析）确实可以忽略社会资本的作用，这只是因为社会资本的变化相对缓慢。但是，在俄罗斯和其他许多转型国家，急剧的社会变革会对社会资本产生显著的影响。

思考一下标准的增长分析（在下文将会对其进行详细的讨论）应该是很有启发的。根据标准的生产理论，在俄罗斯的转型过程中，给定物质资本、劳动力和人力资本，当经济体制从低效率的共产主义模式转变为资本主义模式（尽管还不太完善）之后，乍一看产出应该会有大幅度的增加。之所以会出现产出的急剧下降，至少部分是因为社会资本水平降低了。[33]

仔细比较一下中国和俄罗斯（以及其他独联体国家）的转型过程就会发现，在有些情形中，转型增加了现有的社会资本，而在另外一些情形中，转型实际上破坏了社会资本。在中国，转型增加了各集体经济组织中现有的社会资本，并且增强了对政府的信任。这样，政府就能够维持社会稳定，并减少贫困人口。在俄罗斯和其他独联体国家，恶性通货膨胀吞噬了储蓄，并动摇了人们对货币体系的信任。[34]虽然政府宣称没有钱支付养老金，但却将巨额国有财产转移给少数几个政治寡头，而且还允许这些政治寡头以不正当的手段攫取国家的财富。

33 后面，我们将会指出，社会资本的减少同时还可能会破坏物质资本。

34 有趣的是，至少有一个前苏联的加盟共和国曾经讨论过，要对那些储蓄资金的实际价值受损的人进行补偿，以明确地恢复“社会资本”。

那些拥有新发现的（通常是“非法攫取的”）财富的人，基本上没有动力去承担投资风险。原因就在于，将资金转移到国外以后，所有权更有保障，收益也更高；而且，将资金留在国内一直都有一个顾虑，即这些资金的所有权的基础有一天也许会受到挑战。这就导致资本外逃、资产剥夺，而不是财富创造，并且会在改革过程中削弱公众信心。

有些主张快速私有化的人似乎非常相信科斯过程（a Coasean process）。科斯过程是指，一旦产权得到很好的确认后，那么就会有很强的激励创造出有活力的市场经济所需要的合法的基础（和社会资本）。但是，拥有垄断势力的人很少会支持那些促进竞争的法律，而且那些新的利益集团没有兴趣去建立以社会公平、竞争和法治为基础的市场经济。[35]虽然在私有化过程中，应该要斩断政府的掠夺之手，但是人们逐渐认识到，私有化为政府的掠夺之手戴上了一副丝绒手套。这就使利益集团能更加方便地（尽管也可能是更加从容地）攫取更多的财产。[36]欧洲复兴开发银行和世界银行联合举行的“商业环境和企业绩效调查”（参见 Ch. 6，*Transition Report*，1999）清楚地表明，在腐败程度较低的国家，私有化能改善公司治理；而在腐败程度较高的国家，私有化只会恶化公司治理状况。同时，没有良好的公司治理，私有化并不能带来增长（Stiglitz，1999a）。的确，私有化本身就会创造出很强的政治力量，这种力量要求维持现状，从而会妨碍重组。出于同样的原因，在俄罗斯，由于已经很微弱的社会资本遭到了进一步的破坏，所以新企业的建立就变得更加困难。在独联体国家，因为缺乏恰当的社会资本而发生的腐败，比世界上其他地区（除非洲次撒哈拉地区之外）都要高。已有研究表明，高水平的腐败会对经济增长产生显著的负面影响（*World Development Report*，1997）。[37]

物质资本和社会资本的侵蚀会同时发生。虽然最近对经济绩效的分析强

---

35 例如，在美国，就像在 19 世纪末 20 世纪初，对反托拉斯法的强烈支持绝不会来自洛克菲勒一样，今天对反托拉斯法的强烈支持也绝不会来自比尔·盖茨和微软公司。

36 在私有化背后的经济逻辑中，还有更多的失败。在许多过于简单的企业模型中，都会隐含的假定，股东实际上拥有全部决策权，并且只会最大化企业利润（或者公司的股票市场价值）。事实上，企业中还有其他许多利益相关者，包括工人和地方政府。私有化既不能废除他们的权利，又不能消除他们对最终结果的影响。市场结构也会影响到企业管理者所面临的激励。对于那些管理者（他们的年纪通常都比较大）而言，没有一个完善的资本市场，最大化企业价值的策略基本上就没有什么意义。

37 在世界银行的协助下，欧洲复兴开发银行调查了 20 个转型国家中的 3 000 家企业。调查向这些企业询问，议会的立法和总统签署的法令对企业销售额会产生哪些影响？在俄罗斯和乌克兰，40% 的企业认为，议会的立法和总统签署的法令对企业销售额会产生明显的影响。参见 *Transition Report*（1999）的第六章。

PDG

调了社会资本的重要性，但是物质资本和社会资本之间的关系仍然没有得到足够的重视。社会资本并不只是物质资本的“互补品”。一般而言，社会资本可以提高物质资本的边际生产率。同时，社会资本还是创造和保留物质资本的先决条件。标准的经济学理论认识到了产权的重要性，以及法律制度对于实施产权的重要性。没有产权基础，个人和公司就没有投资激励。不过，法律制度本身的价值是有限的。这一点目前还没有得到充分的重视。制止人们不在夜间窃取铜芯电话线或玻璃暖房上的窗格玻璃的因素，不只是可能会被捉住的风险，更多的是一种道德责任感，[38]即认识到这是一种负和行动。但是，当现有的非常脆弱的社会结构遭到进一步的破坏时，人们对于未来的不安全感就会增加，此时社会的破坏性行为就会变得更普遍。今天，只要去一些独联体国家看一下就会发现，现在的资本存量比十年前还要少。与社会资本消失相对应的不是一般的物质资本折旧，而是实质性的毁坏。

在比较中国和俄罗斯的转型时，如果将社会资本置于中心地位，尤其是考察社会资本是如何成为中国转型的基础，而在俄罗斯社会资本又是如何减少甚至进一步弱化的，我们就要避免对两个关键问题给出错误的解释。首先，我们必须要强调，如果认为中国最近几十年的改革是一帆风顺的话，那无疑是错误的。在 1979 年的改革之前的 20 年，中国在政策制定上犯了两个带来深重灾难的错误。1959—1961 年的“大跃进”使得资源配置效率极为低下。因此，在 1959—1976 年，并没有其后进行的改革所需要的和谐与信任的基础。

相反，我们已经指出，中国领导人从以前几十年的惨痛经历中认识到，剧烈的社会变革会带来很大的危害，同时市场激励也是非常重要的。因此，他们就以“摸着石头过河”的方式引入了以市场为导向的改革。这样，他们就意识到，要借助那些以过去的经验为基础的力量来推动改革。[39]

其次，我们并不能说，俄罗斯的快速私有化肯定是一个错误。有可能会出现反事实的历史：如果采取其他的转型战略，情况也许会更差。我们需要仔细分析根植于改革和历史条件之中的控制结构、当时的政治选择以及对未

38 Herbert Hart 将其称为“法律的内部化”（参见 Hart，1972）。在 Stiglitz（1989）的书中，诺斯的评论强调，只是依靠正式规则，复杂的社会就不可能顺利运行下去——“在边际上达到最优的自我实施的行为准则”是非常重要的（第 113 页）。可以认为，“规则的功利主义”为这些准则提供了一定的基础，参见 Smart and Williams（1973）或 Sen and Williams（1982），其中包括了 Mirrlees（1982）的文章。

39 此外，在转型开始时，对整个事件还进行了一次大讨论。尽管讨论也许不太自由，但是在形成改革共识的过程中，这次讨论确实发挥了重要作用。

来政治机会的预期。[40]

然而，波兰采取更为稳重的私有化战略取得了更大的成功这一事实，就强有力地表明，俄罗斯要是采取其他的转型，也很可能会获得更好的结果。在转型国家中，采用证券私有化这种方式的缺点是非常明显的，当时也讨论过这些缺点。由于这些国家不想将资产出售给外国投资者，所以问题依然存在：在一个没有大型财富所有者的经济中，究竟哪些人才是最有意义的所有者？我们可以说，由于快速私有化而形成的社会压力和制度压力，俄罗斯的制度结构和社会资本已经变得非常脆弱。此时，确实存在许多风险，而最终的结果也并不令人惊讶。

2. 关于增长的计算结果

现在，我们用标准的解释经济增长的分析方法，来研究中国的生产率提高和资本积累。分析结果强烈的支持我们的观点，同时表明可能还存在其他一些增长的源泉。

从1979年到1998年，二十年间中国的实际国民生产总值（GNP）的年均增长率约为9.6%，而在1953—1978年，实际GNP的年均增长率为5.6%。[41]假设改革开放以来，人口的年增长率大约为1.3%，那么人均收入的年增长率就是8.2%，这就意味着，1978年以来人均收入差不多增加了4倍。虽然中国统计数据的夸大会使得计算出来的经济增长速度偏快，但是改革开放之前的统计数据很可能要比改革开放之后的数据更不真实，而且缩减调整后的增长速度，基本上也不会影响到以下两个结论：

（1）改革开放以来的年均增长率明显高于1978年以前的年均增长率。

（2）与快速增长的东亚国家（或地区）1997年之前的平均经济增长率相比，中国的经济增长率还要略高一点。

中国经济已经持续快速增长了这么多年，这就很难用偶然性来解释了。假如1952年到1978年的年均增长率为5.6%，那么我们立刻就会问，1978年之后的增长与1979年之前的增长究竟有无本质上的不同？

1978年以来经济增长速度的提高，部分是因为要素投入的增长率变得更高了。劳动力的边际增长速度由1953—1978年的2.6%增加到了1979—

40 认识到政治选择上的限制后，我们一定就会意识到，已经实施的转型战略可能是唯一可行的选择。1990年代初期，在波兰和俄罗斯的管理者收购以及各种形式的租赁安排，就是很好的案例（Ellerman，1993）。

41 更为详细的数据来源和计算参见本文附录。

1998 年的 2.8%；同时，1978—1998 年的（固定）投资比率为 30.7%，这比 1953—1978 年的 22.6% 要高许多。1978 年以来经济增长速度的提高，又有多少是由于生产率的提高引起的呢？

将根据报道的经济增长率“分解”为要素投入的增长和要素生产率的提高之后，就可以得到两个结论。

- 1978 年以前的经济增长几乎都应该归结于全部要素投入的增加。
- 与之相对比，1979 年以来的经济增长归结于要素投入增加的部分仅仅是 72%。

改革开放以来，全要素生产率的年均增长率大约为 2.7%。这与东亚和东南亚国家（或地区）大致相当。因此，大致而言，中国的经济改革显著地提高了生产率。同时，1979 年以来的经济增长与改革开放之前的经济增长有本质上的差异。

在解释上述本质差异时，要用到许多因素，其中就包括对外开放政策和重新引入市场激励。对外开放政策使得中国可以获得更多的机器设备和管理技术。我们的讨论并没有涵盖全部因素，而只包含两个相关因素：

- 就像一些二元经济增长模型所阐述的那样，在中国这样的发展中国家，经济增长的主要源泉之一就是劳动力从农业部门向非农业部门的转移。
- 改革开放以来，由于集体农业经济组织的瓦解和农村工业的迅速增长，农村经济已经成为制度转型的主要发源地。

与这两个因素相关，还有两个有关增长前景的重要发现：

- 从增量上看，目前农业部门的人均产出要比非农业部门的人均产出低四分之一左右（23%）。随着时间的流逝，这个差距不断变动，但是一直都很大。
- 1979 年以来，劳动力从农业部门向非农业部门转移的速度大幅度提高。虽然从 1952 年到 1978 年，农业劳动力占总劳动力的比重下降了 13 个百分点（在 1952 年为 84%），但是从 1979 年到 1998 年，这一比重下降了 21 个百分点。现在，在农村地区，有大约三分之一的农村劳动力从事非农业活动。

当非农业部门（尤其是制造业）体现出规模收益递增的特征时，劳动力转移就会对经济增长产生重要作用。这是卡尔多非常强调的一点。[42]

---

42 对卡尔多假说的正式表述，参见 Kaldor and Mirrlees（1962）。然而，卡尔多关注的是大型企业（比如钢铁企业）。最近二十年里，中国的许多制造业企业的规模都很小，所以很难确定规模报酬的重要性。不过，可能会存在马歇尔所论述的那些规模报酬——例如，与中间投入品的提供有关的外部性。

在第二部分，我们已经描述了，1979年以来农村经济中的转型对这种劳动力转移的影响。从其对经济增长的影响这一角度看，也许可以总结为以下几点。首先，集体农业经济组织的瓦解，就使配置劳动力资源的决策权力从村干部手中转移到家庭或个人手中，因此就减少了一个将劳动力转移出去的关键障碍。其次，农村企业（集体企业和个体户）的发展增加了非农业活动中的投资机会。

只要非农业活动主要局限在城市国有部门，那么非农业活动中的投资就会反映出制度性倾向。也就是说，非农业部门中的投资会倾向于制造业和资本密集型技术，而不会向服务业和加工工业倾斜。结果就是，将一个劳动力从农业部门转移出来所需要的投资会相对较高。[43]随着乡镇企业和个体户这类的新企业（它们只能获得有限的贷款）不断出现，与投资决策有关的结论就发生了变化。结果就是，将一个劳动力从农业部门转移出来所需要的投资下降了。因此，农村经济中的制度转型就提供了更多的选择，这些选择在以前的制度结构下是不存在的。

至此，我们已经论述了资本积累的过程，以及李嘉图/马克思/刘易斯/卡尔多所说的劳动力转移，再加上从国内外贸易和市场一体化中所获得的收益，我们就可以合理地解释中国的经济增长。但是，我们也注意到，除了技术因素之外，还要考察劳动力转移、生产率提高和资本积累是如何决定和形成的。如果我们想为对中国的经济增长提供一个很有说服力的解释，那么就要考虑社会资本和制度发展的作用。[44]

在结束对增长的分析之前，我们还应该问这么一个问题：为什么中国的投资和储蓄都非常高？与中东欧国家和独联体国家进行比较就会发现，这一点体现得尤为明显。在中东欧国家和独联体国家，计划经济体制和一党执政的政权瓦解后，与产出的紧缩相比，投资的紧缩程度更高。当宏观经济形势稳定以后，投资比率就变得稳定了，而且在有些国家，投资率已经开始上升。然而，投资增加通常并不一定就与国内储蓄的增加相匹配。事实上，在这些国家，国内储蓄一直都在不稳定的较低水平（因此在许多中东欧国家和独联体国家，就有很高的国际收支赤字。参见 *Transtion Repore*）。与之相

43 此外，将一个劳动力从农村部门转移到城市部门，还需要大量的房产和基础设施投资。采用农村发展战略，就可以减少这些投资。

44 还有其他一些因素也对中国的经济增长做出了贡献。例如，许多乡镇企业之间的竞争就促使企业提高效率。俄罗斯基本上没有这种竞争。

对比，1978年以后，中国的投资比率要高于改革开放之前的投资比率，而且是全世界最高的国家之一（目前大约为40%）。同时，中国国内的储蓄也很高。实际上，在1990年代的许多年份，中国的国际收支都有盈余。也就是说，国内储蓄通常都会超过投资。

为什么中国的储蓄率会如此高？在增长的背景下，与储蓄相关的一个概念是"国民储蓄"（它是政府储蓄、企业储蓄和家庭储蓄的总和）。非家庭部门储蓄的决定因素，与家庭部门储蓄的决定因素是不相同的。特别是，由于资本市场并不完善，非家庭部门储蓄[45]通常都会受到投资机会的驱动。对于农村和城市的个体户而言，他们的储蓄同样也受投资机会的影响。地方政府的投资冲动以及创建新企业的冲动越强，它们的储蓄就越多。[46]

我们可以根据流动性、为预防未来的不确定性而进行的保险（谨慎动机）以及变化着的人口结构，来理解家庭储蓄的增长。由于中国过去没有或只有基本的消费信贷，所以为了满足流动性需求而进行的家庭储蓄就会增加。论证过程如下。在改革开放初期，家庭收入迅速增加；同时，市场上的消费品也增多。由于政府对生活必需品实行价格控制，因此许多额外的家庭收入都用于购买耐用消费品。因为不存在消费信贷，所以在购买其合意的耐用消费品之前，家庭就得先把钱存起来。这种由于融资约束而形成的储蓄，可能会继续增长一段时间。原因在于，家庭收入在不断增加、对耐用消费品的边际消费倾向又很高，而且还可以购买新的耐用品。然而，随着消费信贷市场的发展，这种储蓄将会减少。最近，中国有许多家庭是为了购买汽车和住房而进行储蓄。[47]

转而考察谨慎动机。一般的观点都认为，在向市场经济转型的过程中，不确定性水平会提高。提高不确定性的因素包括：免费的医疗和教育服务取消后，人们要自己承担部分或全部成本，以及失业的预期。前者就等价于用

---

45 我们已经看到，在中国，政府的决策和企业的决策是紧密相关的。

46 从这一角度看，储蓄更多是政府的命令，而不是"理性的"决策。换言之，地方政府官员的"权力"会受到其控制的资源的影响。这反过来又会增加成功的投资。然而，几乎没有什么证据表明，在地方政府官员的行为和个人出于自利考虑而采取的行为之间，存在很大的不一致性。

47 在有关研究储蓄的文献中，这被称为"目标储蓄"。中国的储蓄率只是在边际水平上高于其他东亚国家（或地区），因此就有必要考察一般的因素。除了已经提出来的这些观点之外，还有一个假说认为，消费滞后于收入，所以经济增长率提高时，储蓄率就会提高。在整个东亚地区，都出现了人口结构的转变，只是其他国家（或地区）的人口结构转变没有中国的变化大而已。在有些国家，实际上失业率在下降，而且整体经济环境变得更为安全可靠。这就表明，从"谨慎动机"的角度来解释高储蓄率的形成，也许并没有很强的说服力。

部分保险或不进行保险来替代全额保险。这对于家庭的含义就是，它会提高许多服务的相对成本。以前仅限于新的工作人员进入者的、很低的失业率会急剧上升，而且对于所有年龄段的人都是一样的。新企业并没有“照顾”其职工的义务。甚至于国有企业中的职工也不能确信，以后能否从企业中获得医疗保险费和养老金。

最后，在养儿防老的传统背景下，变化着的人口结构以及计划生育政策，就很可能会对储蓄产生重大的影响。对于那些没有儿子的家庭而言，这一点体现得尤为明显。从这一角度看，计划生育政策的影响类似于，以全额融资的养老保险体制来替代现收现付体制。在那些没有养老金的农村地区，计划生育政策的影响尤为强烈。[48]

3. 创造社会资本

社会资本在我们解释中国的经济增长中发挥了显著的作用。与之相比，独联体国家则有很大的不同。那么我们自然会问，社会资本是如何创造的？同时记住它也有可能会被侵蚀或者被破坏。我们先集中考察它的创造过程。影响行为准则、信任和合作的发展的因素纷繁复杂。我们不可能在简短的一个小节中进行深入的分析，因此我们主要针对那些受经济或社会政策以及政治行动影响的方面，而且我们只是提供一些建设性的意见和示例。其中涉及的问题对于理解转型和增长的过程非常重要，值得优先进行深入的研究。

如果我们从与合作和信任相关的行为的角度来考察社会资本，那么就会发现，以下五种因素有利于创造社会资本：（1）生产过程；（2）物质环境；（3）教育；（4）立法和社会控制；（5）外部威胁。各个因素之间相互作用，相互补充。

首先举一个例子，人们认为中国东南部的灌溉技术，特别是水稻的灌溉技术，已经使当地居民深深地认识到农业中协作的重要性。这与中国北方地区小麦的种植形成了对比，它采用不同的技术。

物质环境，特别是城市的物质环境，可以培育或者破坏团队感、归属感和互助精神。因此，将城市变得适合居住和充满活力，就会对社会资本的创造发挥重要的作用。对于那些吸收了许多农村剩余劳动力的城市而言，这一点体现的尤为明显。[49]

教育体制和教育实践会对行为准则和建立社会及社区价值或多或少产生

48 尽管在这些地区计划生育政策也没有那么严厉。

49 参见 Stiglitz（1999c）。

一些影响。例如，美国南部各州学校体制的融合对打破社会障碍发挥了一定的作用。

立法和社会控制也能产生强有力的影响。这方面的例子包括美国和欧洲的反对歧视的立法。20 世纪 90 年代，更为严格的治安政策，改善了纽约市民参与感和自豪感。

有些人认为，第二次世界大战给英国带来的巨大的外部威胁，使得人们的行为转向合作。同时，人们对共同利益和相互支持也有了更深刻的理解。这导致工党政府在 1945 年的选举中败北，使得社会向战后的福利国家转变，其中就包括国民医疗服务制度。[50]

历史上也许存在特别有利于创造社会资本的特殊环境或者是时代。巴塞罗维茨（Balcerowicz，1995）认为，中东欧转型的早期阶段代表一段“非常规的政治”时期，那时社会乐于接受激进式的变革，为公众利益献身，并且开始创造新的制度。这些特殊的环境也带来了特殊的责任，因为那些年代的各种决策会形成非常有力的既得利益，他们将沿着这条路继续走下去。

相对于 10 年前来说，乌兹别克斯坦的国内生产总值现在超过了任何一个其他的独联体国家。其总统在他的纲领和政策中强调了社会资本创造的问题。他为建立社会实体做出了许多努力。例如，重复强调国家的历史以及赞美本国的作家。他通过重建各地的互助福利体系，来支持人民的参与当地的政治经济活动。

社会资本的被侵蚀或破坏，比它的创造过程要容易得多。许多人认为，过去的 10 年中诚实和相互支持的道德标准，在俄罗斯迅速地淡化了。通常都是违背伦理的、有时甚至是残忍的“掠夺”已经变得非常普遍（Shleifer and Vishny，1998）。然而，必须认识到这些行为在旧的政体下也是很普遍的事情——对体制的批判只是其中的一个方面。不过，在过去的十年中，俄罗斯的贫困人口急剧增加，不平等程度迅速升高，这使得人们的团队感和相互之间的责任感慢慢丧失。在对隐性的社会契约和公平的广泛认同下，维持社会资本所遭受的批评将不会停止。俄罗斯的改革者很少会注意到社会契约的重要性，并且对不平等的加剧也视若无睹。

经济学家们更多地关注“有形的”或者可度量的东西，而很少会把注意力放在社会资本上。然而，转型过程是一个社会发生深刻变化的过程。在

50 政客面临内部政见不一致时，制造外部威胁的恐惧事件对他们来说已是毫无吸引力的常用伎俩。也可参见 Putzel（1997）对社会资本的“阴暗面”的论述。

这一过程中，社会资本对经济的增长和生活水平的提高起到非常重要的作用。虽然这不是我们的主题，但是大家也应该认识到，社会资本不仅是生产过程的一种投入，而且它也会对个人的福利产生直接的影响。各种基本的行为准则能得以遵守，并且有信任和团队感的社会，可以让人生活得更加愉快。

五、前景和挑战

1. 中国增长的前景

我们已经知道，促进或者阻碍中国、中东欧国家和独联体国家增长的各种因素。那么我们自然就会问：根据这些因素可能产生的影响来看，这些国家未来会面临什么样的前景和挑战呢？我们对中国未来的增长前景持乐观态度，主要是基于以下理由：

- *劳动力在部门之间的转移*。农业所占的劳动力比例仍然高达47%，劳动生产率也仍然远低于其他部门。因此部门间的转移过程还将持续一定的时间。

- *技术进步以及赶超*。平均看来，中国的技术水平实际上仍落后于东亚中等收入水平的发展中国家。

- *资源配置*。随着市场的发展，资源配置的效率可能会提高。加入世界贸易组织将进一步增强竞争，并且使得经济一体化程度提高。它还可能会使得一些隐蔽性的补贴被迫撤销，并会对经济行为带来一定的限制。

- *高储蓄*。随着投资回报率的下降以及信贷市场的发展，企业和居民的储蓄率可能会降低。

- *乡镇企业的作用*。随着市场和企业的发展，乡镇企业的特定制度结构可能会面临一些压力。它们将与其他组织和不同股权结构的企业相互竞争。此外，它们还将越来越多地从外部融资。

- *中国迟早要面对很多其他的转型国家所遇到的并遭受过失败的问题——重组国有企业*。但是，中国的改革进程始于一个更强的基础，中国拥有大量充满活力的企业，其中一些可以通过重组来收购国有企业，使其得以存活。同时，大量的非国有企业也能够吸收由于国有企业重组改制所释放的劳动力。

- *中国将对其社会朝着更加城市化的方向进行重构*。这反映了集聚经济的特征，这种集聚经济推动了其他地方的城市化进程。同时，政府也意识到了城市化所带来的问题。这就意味着，国家也许能够避免无计划的城市化

发展的缺陷。然而，这些缺陷已经给其他许多发展中国家和发达国家造成了损害。

• 随着中国经济的成长，它对和导向型增长的依赖程度不能像过去那样高。例如，已经进行的金融体制和住房制度的改革就为开拓国内市场奠定了基础。

• 中国认识到维持和加强社会资本的重要性。建立国家安全网（例如过去全国范围内的养老金制度）的进程将持续下去，以便企业的社会功能可以从生产功能中分离出来。同时，旨在消除最发达省份和最贫困省份之间差距的努力也将持续下去。

将这些因素的可能的发展放在一起加以考虑，那么对中国经济增长势头放缓的预测就似乎合情合理。但是，劳动力的部门转移和赶超的进程，以及企业家对市场反应的发展可能会继续保持其强劲的态势。虽然脆弱性，特别是发展中的金融部门的脆弱性，不可能被消除，但是没有理由表明，在中国的储蓄意愿和发展进程的背景下，它的人力和社会资本不能使人均增长率在未来的10年中达到每年5% ~6%的水平。

2. 俄罗斯和其他独联体国家的增长前景

另一方面，对于俄罗斯和其他独联体国家来说，经济发展的动力还没有真正建立起来。一个难题是，要从过去十年的经济创伤中重建社会资本。没人会认为这很简单，特别是社会资本破坏容易，建立难。而且目前在这些国家，广泛流行着一个观点，即认为市场改革就是通过损害大多数人利益来使小部分人获益。这个挑战的性质，也反映在国家应该采取措施来吸引外流的资本回归的提议上。但是考虑一下这个提议的含义，它意味着寡头的财产应该得到保护，也就是改革中产生的不公正应该保留。即使有一些途径来做出这样的许诺，但这对社会又意味着什么呢？事实是，至少在一个民主社会里，要做出这样的许诺是不可能的。

两个短期的关键性政治难题是重组巩固和监管银行体系，并保证宏观经济的稳定。控制支出，提高某些税率，同时部分地提升石油和天然气价格，以及适当的货币政策，使俄罗斯在去年降低了通货膨胀。这避免了再次失去对通货膨胀的控制。普通劳动者和退休者实际收入的损失，将给总支出的增加带来现实的压力。毫无疑问，在预算的支出方面存在浪费和低效率，但是更可取的是增加政府的财政收入。

迄今为止，俄罗斯对增加税收，甚至是对容易征收的石油和天然气征税还没有表现出足够的愿望。经济越来越依赖于自然资源，一方面反映了制造

业的衰落，另一方面使国家越发容易受到国际市场原料价格波动的影响。之前世界石油价格下跌时带来的是损失，1999年和2000年年初国际石油价格上涨带来了丰厚的利润。但是，俄罗斯却没有利用较高的石油和天然气价格，来增加预算盈余和外汇储备。相反，在1999年资本外流的速度相当快。这意味着如果像某些预测一样，如果在未来油价下跌，将使得俄罗斯的处境更加艰难。

1998年8月卢布的贬值给一些出口替代行业带来了增长。但却几乎没有增加制造品的出口。简而言之，除非俄罗斯更长远的和更基础的问题能够得到解决，否则短期的复苏也不能保持。这表明，对俄罗斯和其他独联体国家来说，最重要的是创造一个有利于新企业成长和老企业结构重组的环境。中国私人部门和乡镇企业的增长表明，结构重组可以被有效的推迟，直到可选择的机会出现。但是，俄罗斯和其他独联体国家却没有这样的运气。工业上的结构问题如果得不到处理，宏观经济的稳定将受到威胁，投资和发展的前景都会受到限制。

对俄罗斯和其他独联体国家来说，工业的改革必须通过消除进入障碍（特别是黑社会和以权谋私的官僚），为结构重组和退出提供便利来促进竞争。如果创造出其他就业机会，比如说通过建立中小企业来增加就业，那么重组的难度将大大降低。对那些没有能力找到其他就业岗位的劳动者，提供某些形式的社会救助将是必要的。如果没有其他就业机会，或者是缺乏社会救助，那么阻碍结构重组的政治因素和社会因素将无法消除。[51]

3. 中东欧国家的增长前景

两三年前曾经有人注意到，独联体国家仿佛与中东欧有着相似的发展路径，只不过是滞后了两三年而已，并将其归因于开始的时间较晚（将1991—1992年与1989—1990年相比较）。以此为前提，当独联体国家的经济在1997年复苏之后，增长将更有力的持续下去。现在，我们已经知道，这样的联系是不现实的。相对于独联体国家，中东欧国家的制度基础更扎实，社会资本更雄厚。并且加入欧盟的前景给持续的制度建设带来了强劲的动力。中东欧国家的企业显示出了在世界市场上进行竞争的能力。中东欧国家的增长前景比独联体国家更稳定。

---

51 有关中东欧国家和独联体国家的经济前景、投资环境以及中小企业的增长等问题的深入讨论，参见 *Transition Report*，1999。

4. 中国面临的挑战

从制度层面上讲，中国的改革进入了一个新的阶段。由乡镇企业的强劲增长推动发展的时代看来即将结束。那是一个出色并相当成功的制度创新，解决了由于劳动力市场和资本市场不完善所带来的许多问题。乡镇企业的快速发展给国有企业减轻了许多压力。新企业的发展和旧企业的转换是转型中的两个关键因素，而这两点也是相互补充的。通过股份制改革，老企业的重组将创造出新企业和新的就业机会，并减少企业的冗员。通过为下岗劳动力创造新的就业机会，新企业的发展会使旧企业的重组变得更加顺利。尽管过去20年里对中国的讨论总是与"国有企业改革"有关，但是增长后面真正动力是乡镇企业。

现在中国正在进入一个新时代。建设有力的法律和金融制度以鼓励良好的市场发展，应该作为当务之急。现在的中国不应该保持现状。中国的市场体系和私营企业发展迅速。但是如果支持市场体系的制度框架没有建立起来，那么特权阶级、垄断企业、公司治理和腐败的问题，将严重的损害经济和整个社会。进一步讲，很清楚的是，试图死板地执行这个计划也是不现实的。

中国近20年的经验有力的说明了政府应起的作用。一定要积极地推动转型。但是一定要在恰当的时机做出正确的选择。中国最初选择在农村家庭承包责任制的基础上进行改革，之后允许和鼓励乡镇企业的发展，是非常成功的。现在面临的挑战是，建立一个有利于私人部门持续而健康发展的环境，尤其是制度环境。

在这个过程中，一个特殊的难题将是保持并促进社会的凝聚力。在乡镇企业的成就中，一个关键就是，虽说乡镇企业要比国有企业更加灵活，但它们都是建立在地方社区的力量之上的。一个不断发展的市场经济将不仅带来劳动力的不断分化，也会带来社会功能的不断分化。公司或企业将不再对家庭、工作或是员工的退休金承担那些模糊的责任。国家，而不是企业，必须承担起建立某些社会福利的责任，也必须建立起有效的住房和劳动力市场。对于那些致力于使市场运行良好的政府，无论哪个国家，都面临着这样的中心问题。政府必须承担起维护"游戏规则"的责任，尤其是在竞争、硬预算约束和公司治理等方面。

中国现在面临的巨大挑战是制度建设，并重新定位政府在市场经济中所扮演的角色。建立社会资本并保持社会凝聚力，对下一个转型期的经济成功意义重大。中国必须更加依靠那些推动了前20年改革成功的非凡的创造力

和责任感。

附录

论文中关于中国的数据来自国家统计局（1999a，b），[52]关于俄罗斯的数据来自欧洲复兴与开发银行。

表 A.1 和表 A.2 给出了中国、中东欧国家以及独联体国家的增长率。我们假设俄罗斯1989 年的真实 GDP 约为 10 000 亿美元，中国的实际 GDP 为约 5 000 亿美元以构建图 1。这样我们就以俄罗斯的指数为 200，中国的指数为 100 设计了一个对比图。考虑到这段时期内这两个国家的构建和比较指数存在的种种问题，我们不能指望其 GDP 水平具有很高的精确性。但是，这两个国家的数据对其人均 GDP 的计算给出了比较标准的估计——俄罗斯人均 GDP 略高于 6 000 美元，中国人均 GDP 为 400 美元到 500 美元之间。

表 A.1　GDP 指数：1989 =100. 中国、俄罗斯、中东欧国家和波兰

年份	中国	俄罗斯	中东欧国家	波兰
1989	100.0	100.0	100.0	100.0
1990	103.8	96.0	93.3	88.4
1991	113.4	91.2	83.2	82.2
1992	129.5	78.0	80.1	84.3
1993	147.0	71.2	80.6	87.6
1994	165.6	62.2	83.8	92.1
1995	183.0	59.6	88.5	98.6
1996	200.6	57.5	92.2	104.6
1997	218.2	58.0	96.2	111.8
1998	235.2	55.3	98.5	117.1
1999	251.9	52.5	100.6	121.2

52　1989 年中国 GDP 的数据根据当时 1 美元 =3.77 元人民币的通用汇率作了调整。

表 A. 2（a） GDP 指数：1989 = 100. 中东欧

	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
阿尔巴尼亚	100.0	90.0	65.1	60.4	66.2	72.4	78.8	86.0	80.0	86.4	90.7
保加利亚	100.0	90.9	80.3	74.4	73.3	74.6	76.2	67.9	63.2	65.4	66.1
克罗地亚	100.0	92.9	73.3	64.7	59.5	63.1	67.3	71.4	76.0	78.1	78.1
捷克	100.0	98.8	87.5	84.6	85.1	87.8	93.4	97.0	98.0	95.3	95.3
爱沙尼亚	100.0	91.9	79.4	68.1	62.0	60.8	63.4	65.9	73.4	76.4	78.6
马其顿	100.0	90.1	79.2	62.5	56.8	55.8	55.1	55.5	56.4	58.0	55.7
匈牙利	100.0	96.5	85.0	82.4	81.9	84.3	85.5	86.6	90.6	95.2	99.0
拉脱维亚	100.0	102.9	92.2	60.0	51.1	51.5	51.0	52.7	56.2	58.2	59.7
立陶宛	100.0	95.0	89.6	70.5	59.1	53.3	55.1	57.6	61.2	63.8	65.4
波兰	100.0	88.4	82.2	84.3	87.6	92.1	98.6	104.6	111.8	117.1	121.2
罗马尼亚	100.0	94.4	82.2	75.0	76.1	79.1	84.7	88.2	82.3	76.3	74.0
斯洛伐克	100.0	97.5	83.3	77.9	75.0	78.6	84.1	89.6	95.4	99.6	100.1
斯洛文尼亚	100.0	95.3	86.8	82.0	84.3	88.8	92.5	95.5	99.1	103.1	105.7
中东欧国家	100.0	93.3	83.2	80.1	80.6	83.8	88.5	92.2	96.2	98.5	100.6

表 A. 2（b） GDP 指数：1989 = 100. 独联体国家

	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
亚美尼亚	100	92.6	76.8	36.4	31.0	32.7	34.9	37.0	38.2	41.0	42.6	44.9
阿塞拜疆	100	88.3	87.7	67.9	52.2	41.9	37.0	37.4	39.6	43.6	46.8	49.1
白俄罗斯	100	97	95.8	86.6	80.1	70.0	62.7	64.4	71.8	77.7	80.1	81.7
乔治亚	100	87.6	69.6	38.4	28.6	25.4	26.0	28.7	31.9	32.8	33.8	35.1
哈萨克斯坦	100	99.6	86.7	84.1	76.4	66.8	61.3	61.6	62.7	61.5	62.2	63.9
吉尔吉斯斯坦	100	103	97.9	79.3	66.6	53.2	50.3	53.9	59.2	60.5	61.8	63.1
摩尔多瓦	100	97.6	80.5	57.1	56.4	38.8	38.3	35.3	35.7	32.7	31.0	31.3
俄罗斯	100	96	91.2	78.0	71.2	62.2	59.6	57.5	58.0	55.3	56.4	57.5
塔吉克斯坦	100	98.4	91.4	64.9	57.8	46.8	41.0	39.2	39.9	42.0	43.5	44.8
土库曼斯坦	100	102	97.2	92.1	82.8	68.5	63.6	59.3	52.6	55.3	64.6	72.4
乌克兰	100	96.6	85.4	73.7	63.2	48.7	42.7	38.5	37.2	36.6	36.4	36.8
乌兹别克斯坦	100	101.6	101.1	89.9	87.8	84.1	83.4	84.7	86.8	90.6	94.3	95.3
独联体	100	96.4	89.9	76.7	69.3	59.5	56.1	54.3	54.9	53.6	54.7	55.8
独联体不包括俄罗斯	100	97.0	87.8	74.7	66.1	55.1	50.5	49.0	49.9	50.8	51.9	53.1
俄罗斯	100	96.0	91.2	78.0	71.2	62.2	59.6	57.5	58.0	55.3	56.4	57.5

表 A.3

	观察的平均增长率（%）		估计的比重系数（%）	估计的对年均增长率的贡献（占产出增长率的百分比）	
	1953—78 年	1979—98 年		1953—78 年	1979—98 年
GDP	5.6	9.6			
资本	7.39	9.89	0.5824	4.30 (76.8)	5.76 (59.4)
劳动力	2.6	2.8	0.4176	1.09 (19.5)	1.17 (12.5)
生产率				0.21 (3.8)	2.67 (28.1)

注：GDP 与劳动力增长率数据来自 National Statistics Bureau，资本增长率数据来自 Chow and Li (2000)。

现在关于中国全要素生产率的增长率的研究文献已经不在少数（Chow，1993；Kraay，1996；Chow and Li，2000）。我们这里主要考虑的是计划经济时期（1952—1978 年）和改革开放时期（1979—1998 年）全要素生产率增长率之间的差异，而不是绝对数值的比较。对中国全要素生产率增长率的估计严重受制于可得数据的缺失。资本存量的时间序列数据应该通过对 1952 年年末资本存量估计值连续增加实际净投资来构建（Chow，1993）。缺少可靠的资本品价格指数序列和富有意义的折旧数据使这个问题复杂化了。劳动投入应该根据劳动力的规模来衡量，而不需要根据劳动时间调整。对中国全要素生产率增长率的估计必须设法处理存在显著误差的要素投入增长率。

对于要素投入增长率扮演的角色存在两种不同的观点，各有其独特的角度。第一种观点试图使用来自中国正式的劳动部门的功能性分配数据所估计的要素份额。第二种观点则使用通过对不同国家横截面数据（Manikw et al.，1992）或只有中国（Chow，1993；Chow and Li，2000；Kraay，1996）的要素投入增长率对产出增长率所做的回归得到的估计系数。根据 Chow and Li（2000）文中对中国数据所做的回归估计，GDP 增长率的观察值可以分为要素投入增长和生产率增长两个来源。

虽然全要素生产率的增长率随着所估计的生产函数和要素投入增长率（特别是资本存量的增长率）的不同而有所差异，但是以下结论却总是经得住考验的（Chow，1993；Hu and Khan，1996；Kraay 1996；Chow and Li，2000）：（1）计

划经济时期（1952—1978年）的全要素生产率的增长率是微不足道的，改革开放（1979—1998年）以后则突飞猛进；（2）1979年以来中国的全要素生产率的增长率不亚于东南亚国家（特别参见Kraay，1996）。

参考文献

Arnott, R., and J. Stiglitz (1991). 'Moral Hazard and Non-Market Institutions: Dysfunctional Crowding Out or Peer Monitoring', *American Economic Review* 81(1): 179–90.

Balcerowicz, Leszek (1995). *Socialism, Capitalism, Transformation* (Budapest and New York: Central European University Press).

Black, B., R. Kraakman, and A. Tarassova (1999). 'Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?', mimeo.

Blanchard, Olivier, and Michael Kremer (1997). 'Disorganization', *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1091–126.

Chow, Gregory C. (1993). 'Capital Formation and Economic Growth in China', *Quarterly Journal of Economics* 107 (Aug.): 809–42.

—— and Li Kui-Wai (2000). 'Accounting for China's Growth: 1952–1998', mimeo.

Diamond, Peter, and James Mirrlees (1971). 'Optimal Taxation and Public Production', *American Economic Review* 61: 8–27 and 261–78.

Dasgupta, Partha, and Ismail Serageldin (eds.) (2000). *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (Washington, DC: IBRD).

Dyck, A. (1999). 'Privatization and Corporate Governance: Principles, Evidence and Future Challenges', Harvard Business School, mimeo.

Ellerman, David (ed.) (1993). *Management and Employee Buy-Outs as a Technique of Privatization* (Ljubljana: Central and Eastern European Privatization Network).

Elster, Jon (1989). 'Social Norm and Economic Theory', *Journal of Economic Perspectives* 3(4): 99–117.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Transition Report*. Yearly publication since 1995, with yearly updates (London: EBRD).

Fairbank, John K. (1986). *The Great Chinese Revolution 1800–1985* (New York: Harper & Row).

Fukuyama, Francis (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Property* (New York: Free Press).

Hart, Herbert (1972). *The Concept of Law* (New York: Oxford University Press).

Hu, F. Zuliu, and Mohsin S. Khan (1996). 'Why is China Growing So Fast?', IMF, mimeo.

Kaldor, Nicholas, and James Mirrlees (1962). 'A New Model of Economic Growth', *Review of Economic Studies* 29 (June): 174–92.

Kornai, Janos (1986). 'The Soft Budget Constraint', *Kyklos* 39(1): 1–30.

Kraay, Aart (1996). 'A Resilient Residual: Growth Performance in Light of the Asian Miracle' (Policy Research Department, World Bank), mimeo.

Little, Ian, and James Mirrlees (1969). *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries: Social Cost Benefit Analysis* (Paris: OECD).

—— (1974). *Project Appraisal and Planning for Developing Countries* (London: Heinemann).

Manikw, Gregory, David Romer, and David Weil (1992). 'A Contribution to the Empirics of Economic Growth', *Quarterly Journal of Economics* 106: 407–37.

Mirrlees, James (1982). 'The Economic Uses of Utilitarianism', in Amartya Sen and Bernard Williams (1982): 63–84.

National Bureau of Statistics of PRC (1999*a*). *Statistical Yearbook of China 1999* (Beijing: China Statistics Press).

—— (1999*b*). *Comprehensive Statistical Data and Materials on 50 Years of New China* (Beijing: China Statistics Press).

Perkins, Dwight H. *et al.* (1977). *Rural Small Industry in the PRC* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press).

Qian, Yingi (forthcoming). 'The Institutional Foundations of China's Market Transition', Paper presented to 1999 Annual Bank Conference on Development Economics.

Putzel, James (1997). 'Accounting for the "Dark Side" of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy', *Journal of International Development* 9(7): 939–49.

Sen, Amartya, and Bernard Williams (1982). *Utilitarianism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press): 63–84.

Shleifer, Andrei, and Robert Vishny (1998). *The Grabbing Hand* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Smart, J. J. C., and Bernard Williams (1973). *Utilitarianism: For and Against* (Cambridge: Cambridge University Press).

Stiglitz, Joseph E. (1989). *The Economic Role of the State* (Oxford: Blackwell).

—— (1994). *Whither Socialism?* (Cambridge, Mass.: MIT Press).

—— (1999*a*). 'Quis Custodiet Ipsos Custodes? (Who is to Guard the Guards Themselves?) Corporate Governance Failures in the Transition', *Challenge* 42(6): 26–67.

—— (1999*b*). 'Reflections on Lessons from Transition', Paper presented to the Fifth Nobel Symposium in Economics, Stockholm, 11 Sept.

Stiglitz, Joseph E. (1999*c*). 'China: Forging a Third Generation of Reforms', Speech presented at Beijing University, 23 July.

Wedel, Janine R. (1998). *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989–1998* (New York: St Martin's Press).

World Bank (1978–1999/2000). *World Development Reports*. Yearly publication, includes selected World Development Indicators (New York: Oxford University Press).